

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

O MERCADO ELETRÓNICO E O
JOGO ONLINE - CASO PORTUGUÊS

André Filipe Rio Lopes

Lisboa, Outubro de 2016

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

O MERCADO ELETRÓNICO E O
JOGO ONLINE - CASO PORTUGUÊS

André Filipe Rio Lopes

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma.

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Doutor Francisco Domingos

Arguente: Prof. Especialista Jesuíno Alcântara Martins

Vogal: Prof.^a Doutora Clotilde Palma

Lisboa, Outubro de 2016

Declaro ser o autor desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

«Caso nada seja feito, o jogo *online* manter-se-á uma atividade de discutível licitude, sem benefício para o Estado [...]»

(Santos & Palma, 2013:169)

Agradecimentos

Concluído este projeto de investigação, e com ele, mais uma etapa da minha vida, cabe-me agora expressar o meu apreço e gratidão a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o meu percurso académico.

À minha orientadora, Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, por todo o apoio, disponibilização, compreensão e ainda pela forma célere como atendeu a todas as minhas solicitações académicas.

Em geral, a todos os Professores e colegas do Mestrado em Fiscalidade, por me terem proporcionado uma experiência tão enriquecedora.

Aos meus amigos, especialmente aqueles, que mesmo sem saberem, contribuíram diretamente para a realização desta etapa.

À Marta, essencialmente por ser quem é e por estar sempre presente na minha vida, mas também por toda a sua prontidão na ajuda direta ou indireta na realização deste projeto.

À minha família e em especial aos meus pais, por tudo. Desde os valores e princípios que sempre me transmitiram, até ao esforço que realizaram para que me fosse proporcionada esta oportunidade.

A todos, o meu muito obrigado!

Resumo

A presente investigação está subordinada ao tema «O Mercado Eletrónico e o Jogo *Online* – Caso Português», sendo pretendida uma conceptualização e caracterização do setor dos jogos *online* face à ávida necessidade de um acompanhamento legislativo à «corrida» pelas novas tecnologias. Procura-se ainda despoletar uma discussão crítica acerca do novo enquadramento normativo deste setor em Portugal. Desta feita, salienta-se que o presente estudo presa por uma análise contemporânea e ciente das problemáticas nacionais.

Sendo notório atualmente um sufoco do sistema tributário Português, importa salientar que qualquer tipo de receita, que possa complementar o erário público, não deverá ser ignorada, mas sim regulamentada. Importa também ressaltar as componentes do investimento e da proteção social que são agregadas à regulamentação do jogo *online*.

Este mote demonstra um manifesto interesse, não apenas pelo *boom* legislativo vivido na última década, mas principalmente pelo importante avanço normativo levado a cabo pelo Estado Português no último ano, com a criação do «Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *Online*».

Palavras-chave: Jogo *online*, Comércio eletrónico, Regulamentação, Imposto, Tributação.

Abstract

The subject matter of this investigation: «Online Gambling and the Electronic Market – The Portuguese Study», has the intent of presenting a characterization and concept of the online gambling sector, that due to the increased “arms race” on new information and communication technologies was in dire need of legislative support. Moreover, it looks to spark a vital discussion about a new standardized framework for this sector in Portugal. One should highlight that the study takes a contemporary look and analysis to this subject while also being aware of its hurdles on a national scale.

With that in mind, despite the notorious stranglehold of the Portuguese taxation system, it is important to stress that any type of income that has the ability to bolster a country’s national treasury, should not be ignored but regulated. Naturally, it also looks to preserve the social security and investment elements that come with the regulation of online gambling.

Overall this premise emphasizes, not only the legislative boom experienced in the last decade but most importantly, the crucial normative development spearheaded by the Portuguese Government in the past year, with the introduction of the Online Gambling Law – *Regime Jurídico dos jogos e Apostas Online*.

Keywords: Online Gambling, Electronic Commerce, Regulation, Tax, Taxation.

Índice

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Objeto e objetivos da investigação	3
1.2. Metodologia de investigação	4
2. COMÉRCIO ELETRÓNICO – NOÇÕES GERAIS	6
2.1. Para uma definição de comércio eletrónico	6
2.2. Origem e evolução do comércio eletrónico	10
2.3. Modalidades de comércio eletrónico.....	11
2.3.1. Critério subjetivo	11
2.3.2. Critério sistemático	13
2.3.3. Critério quanto à forma	13
2.4. A ênfase do comércio eletrónico.....	14
2.4.1. Esfera empresarial de Portugal.....	15
2.4.2. Esfera do consumidor final português	17
2.4.3. Esfera empresarial da União Europeia.....	19
2.5. Considerações fiscais	20
3. O MERCADO DO JOGO <i>ONLINE</i>	25
3.1. Jogo <i>Online</i> – o início.....	25
3.2. Os operadores do jogo digital	27
3.3. Uma análise à regulamentação do jogo <i>online</i> : O peso das apostas desportivas	31
3.4. O Jogo Online na União Europeia	34
3.4.1. Linhas da Comissão Europeia: O Livro Verde	37
3.4.2. A Jurisprudência do TJUE	40
3.4.3. Principais Acórdãos na senda do Direito Nacional	42
3.4.4. Acórdão Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.....	44
4. A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO <i>ONLINE</i> EM PORTUGAL	48
4.1. A inovação legislativa: Proposta de Lei n.º 238/XII	50
4.2. Pareceres Apensos à Proposta Legislativa.....	52
4.2.1. Parecer da Associação Portuguesa de Bingos	53
4.2.2. Parecer da Associação Portuguesa de Casinos	53

4.2.3.	Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses	55
4.2.4.	Parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados.....	55
4.2.5.	Parecer do ICP – Autoridade Nacional de Comunicações.....	56
4.2.6.	Parecer da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	59
4.2.7.	Parecer do Conselho Nacional de Desporto	60
4.2.8.	Parecer do Conselho Nacional do Consumo	63
4.2.9.	Parecer da Confederação do Turismo Português.....	64
4.2.10.	Parecer da Associação Nacional de Apostadores <i>Online</i>	66
4.3.	O Modelo de Tributação do Jogo <i>Online</i> : Opções Políticas.....	68
4.3.1.	Diferentes abordagens à tributação do jogo <i>online</i>	68
4.3.2.	O modelo de tributário apresentado na Proposta de Lei n.º 238/XII.....	71
4.3.3.	As críticas ao IEJO – O método de tributação das apostas desportivas	74
4.4.	Culminar do processo legislativo: Decreto-Lei n.º 66/2015.....	76
4.4.1.	Decreto-Lei n.º 66/2015 e as alterações à Proposta de Lei n.º 238/XII.....	78
4.5.	Perspetivas Futuras – Análise SWOT do Quadro Legislativo do Jogo <i>Online</i>	79
5.	CONCLUSÃO E REFLEXÃO CRÍTICA	85
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91

Índice de tabelas

Tabela 2.1 – Definição da OCDE de transação de comércio eletrónico e respetivas orientações

Tabela 2.2 – Utilização de computador disponível em empresas com 10 ou mais colaboradores em 2013

Tabela 2.3 – Acesso à internet de banda larga fixa por empresas com 10 ou mais colaboradores em 2015

Tabela 2.4 – Uso de Comércio Eletrónico por empresas com 10 ou mais colaboradores em 2014

Tabela 2.5 – Acesso à internet pelo consumidor a partir da sua habitação: 2010-2015

Tabela 2.6 – Uso de Comércio Eletrónico pelo consumidor entre os 16 e os 74 anos

Tabela 2.7 – Uso de Comércio Eletrónico por empresas: média da UE, 2010 – 2014

Tabela 3.1 – Principais operadores de Jogo *Online*

Tabela 3.2 – Principais jurisdições de Jogo *Online*

Tabela 3.3 – Principais entidades produtoras de *software* de Jogo *Online*

Tabela 3.4 – Enquadramentos Regulatórios da União Europeia

Tabela 4.1 – Subdivisão estrutural do modelo do IEJO

Tabela 4.2 – Grau de absorção de mercado esperado para os dois modelos – Exemplos

Tabela 4.3 – Operadoras licenciadas em Portugal

Índice de gráficos

Gráfico 2.1 – Acesso à internet pelo consumidor a partir da sua habitação: Tipo de agregado familiar

Gráfico 3.1 – Cronograma da História do Jogo *Online*

Gráfico 3.1 – Categorização da receita bruta do jogo *online* na Europa em 2012

Gráfico 4.1 – Imposto sobre o volume das apostas *vs.* Imposto sobre a receita bruta do jogo *online*

Gráfico 4.2 – Possíveis cenários de análise às apostas desportivas *online* na Alemanha

Gráfico 4.3 – Receita tributária esperada segundo os dois métodos

Gráfico 4.4 – Análise SWOT ao quadro normativo do jogo *online*

Lista de abreviaturas

ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicação

ANAon – Associação Nacional de Apostadores *Online*

ARJEL – *Autorité de Regulation des Jeux Online*

B2A – *Business do Administration*

B2B – *Business to Business*

B2C – *Business to Consumer*

BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting*

C2A – *Consumer to Administration*

C2C – *Consumer to Consumer*

DL – Decreto-Lei

EDI – *Electronic Data Interchange*

EFT – *Eletronic Funds Transfer*

EM – Estados Membros

FFESAHT – Federação dos Trabalhadores de Agricultura, Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal

FESSPBC – Fundo Especial de Segurança Social de Profissionais de Banca e Casinos

GGR – *Gross Gaming Revenue*

LPFP – Liga Portuguesa de Futebol Profissional

IDC – *International Data Corporation*

IEJ – Imposto Especial sobre o Jogo

IEJO – Imposto Especial sobre o Jogo Online

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRC – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares

IS – Imposto Selo

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LGT – Lei Geral Tributária

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

RGA – *Remote Gambling Association*

RJO – Regime Jurídico dos Jogos e apostas Online

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SRIJ – Serviço de Regulação e Inspeção dos Jogos

TFUE – Tratado Fundamental da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UEFA – União das Federações Europeias de Futebol

1. Introdução

Esta dissertação, subordinada ao tema «O Mercado Eletrónico e o Jogo Online – Caso Português», surge no âmbito da acessão ao grau de mestre, pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL).

Com o presente estudo pretende-se desenvolver uma análise teórico-prática assente na expansão do comércio eletrónico e na forma como este tem influenciado o desenvolvimento de vários setores, nomeadamente o mercado dos jogos de fortuna ou azar. Embora se pretenda um ensaio geral sobre o tema, esta análise tenderá a estreitar-se no caso português, designadamente no exame e escrutínio do processo de regulamentação dos jogos de fortuna ou azar realizados *online*.

A pertinência do tema prende-se, desde logo, com a crescente «digitalização» da sociedade moderna e com ela o rápido desenvolvimento do comércio eletrónico, que tem ganho um papel cada vez mais fulcral nas atividades quotidianas. A sua vasta aplicação para fins laborais e o seu uso para propósitos lúdicos levou a Comissão Europeia a destacá-lo como uma verdadeira janela de oportunidades, afirmando que «[...] *the internet is a gold mine of digital opportunities*» (Comissão Europeia, 2015).

Desta forma, atendendo ao atual paradigma social, uma alteração económica deste nível é suscetível de causar uma rotura na idoneidade das regras jurídicas e fiscais de vários setores. Quanto a esta, o mercado do jogo foi bastante afetado tendo-se assistido a uma verdadeira revolução legislativa em toda a Europa, com o fim de legalizar e regulamentar as práticas de jogos e apostas desportivas realizadas *online*. Já em Portugal, o processo mostrou-se mais moroso, tendo apenas dado início a Junho de 2014 com a Proposta de Lei n.º 238/XII.

Esta temática revela manifesto interesse, uma vez que a reestruturação do quadro normativo dos jogos poderá não devolver às suas regras a idoneidade pretendida. Através das experiências de vários países pioneiros na regulamentação deste setor, foi possível perceber que a mera regulação e legalização do mercado dos jogos *online* poderá mostrar-se insuficiente caso assente num panorama tributário demasiado penalizador para os operadores e consumidores deste mercado. Assim, mostra-se essencial existir uma ávida preocupação do legislador para com as particularidades do mercado e as necessidades dos seus operadores.

Com este estudo, para além de se procurar apresentar o panorama geral do jogo *online* como produto da evolução do comércio eletrónico, ambiciona-se também despoletar uma discussão crítica acerca do novo enquadramento legal deste setor no mercado nacional. Para tal, a presente dissertação encontra-se organizada em três grandes partes.

A primeira parte surge como mote introdutório ao tema, na qual se pretende discorrer acerca do conceito do comércio eletrónico, da sua evolução, das suas modalidades e da forma como este se tem destacado no mercado nacional e europeu. Propõe-se também uma análise à forma como a digitalização do comércio afetou e alterou os desafios e os padrões tributários a uma escala global. Através do desenvolvimento desta temática pretende-se introduzir a ideia de que o comércio eletrónico afetou a realidade de todos os setores de atividade criando, nomeadamente, o fenómeno do jogo *online*.

Na segunda parte procura-se, fundamentalmente, apresentar as bases do jogo *online* atestando o seu início histórico e evolução, fazendo o levantamento dos seus principais operadores e vantagens da sua regulamentação. Não obstante, e perante o quadro Comunitário em que Portugal se insere, é também pretendida uma análise ao comportamento deste mercado no seio da União Europeia, realçando as suas particularidades e as principais orientações que vêm sendo proferidas pelas instituições Europeias. Com o escrutínio da atividade do jogo *online*, pretende-se demonstrar os benefícios e também os desafios da sua legalização e regulamentação, os quais se devem às suscetibilidades deste setor.

Posteriormente a todo o progresso teórico e empírico referente ao mercado eletrónico e ao jogo *online*, a terceira e última parte da dissertação procura aferir se o modelo regulamentar imposto pelo legislador nacional, para os jogos *online*, demonstra as características necessárias para a sustentabilidade e eficiência deste mercado. Em particular, através da análise a todo o processo legislativo, pretende-se aferir as críticas e necessidades de todos os intervenientes deste setor, distinguir e caracterizar o modelo tributário proposto para o mercado nacional e, afixar todas as alterações trazidas pelo fim do processo legislativo.

Por fim, de forma a assegurar uma perspetiva clara do mercado nacional, é ainda efetuado um enquadramento prático da atual regulamentação dos jogos *online* em Portugal, na qual se pretende enunciar os principais aspetos positivos e negativos da mesma.

Essencialmente, o que se procura com esta dissertação é demonstrar todas as potencialidades e particularidades do comércio eletrónico e em particular do jogo *online*, realçando todos os benefícios que a inovação legislativa nacional, colmatada com o Decreto-Lei n.º 66/2015, poderá demonstrar para uma série de setores de atividade.

1.1. Objeto e objetivos da investigação

Este ponto tem como finalidade a realização de uma análise sumária e concreta ao objeto e aos objetivos da presente dissertação.

O objeto de estudo prende-se com uma das novas realidades proporcionadas pelo desenvolvimento do comércio eletrónico, o jogo *online*. Assim, procura-se discorrer acerca desta temática, focando a inovação legislativa conduzida pelo Estado Português. Ainda na senda do objeto da dissertação, encontra-se o desenvolvimento da era digital e a «desconstrução» dos mercados internacionais, o que de certa forma proporcionou a evolução e reestruturação do setor legal do jogo a nível global.

Quanto aos objetivos desta dissertação, o primeiro reside na caracterização do jogo *online* como uma «modalidade» do comércio eletrónico e na sua associação ao processo de desenvolvimento e digitalização dos mercados globais. Este objetivo revela-se especialmente importante, uma vez que a ligação da era digital com a manifestação das condições necessárias ao desenvolvimento do jogo *online* permite uma série de pressupostos essenciais para o desenvolvimento do presente projeto de investigação.

O segundo objetivo consiste na aferição das características e particularidades do mercado do jogo *online*. Tratando-se de um setor socialmente muito suscetível e característico de um mercado muito volátil, este despoleta um grande interesse tanto para as instituições internacionais, como para a realização de investigações académicas. Neste sentido, e perante o contexto nacional, veja-se que o jogo surge como uma prática social fortemente criticada e inicialmente de caráter ilegal, no entanto, tratando-se de uma realidade inevitável e, *in fine*, devido à sua utilidade pública, este passa a ser um setor regulamentado. À sua semelhança o jogo *online* demonstrou o mesmo caminho, vendo agora, desde 2015, consumada a sua regulamentação.

Como terceiro e último objetivo, surge o mais importante e o que mais contribuiu para a realização do presente trabalho académico – caracterizar e avaliar o novo quadro

normativo que procedeu à regulamentação dos jogos *online* em Portugal. Desta forma, além de uma caracterização genérica, pretende-se um acompanhamento fidedigno de todo o processo regulamentar:

- Descrição dos objetivos da Proposta de Lei n.º 238/XII;
- Análise dos pareceres críticos das instituições de relevo nesta matéria;
- Enunciação da face tributária do presente regime e das críticas tecidas ao mesmo;
- Observação do diploma final – Decreto-Lei n.º 66/2015;
- Análise crítica a todo o processo regulamentar.

Destaca-se a ávida pertinência deste objetivo pela carência de material académico no que respeita à regulamentação do jogo *online* em Portugal. Embora existam pareceres, considerações e algumas críticas tecidas ao modelo regulamentar, o presente trabalho pretende abrir caminho para uma análise completa e estreita ao novo quadro tributário que rege os jogos e as apostas desportivas *online* no mercado nacional.

1.2. Metodologia de investigação

Para a realização de uma dissertação credível e aceitável, do ponto de vista científico, mostra-se necessário ter como base uma metodologia fidedigna e coerente que permita reunir toda a informação disponível e relevante acerca da matéria em estudo. Desta feita, é através dos pressupostos metodológicos utilizados na presente investigação que se irá defender a sua veracidade e fiabilidade diante da comunidade científica.

Assim, antes do desenvolvimento dos métodos metodológicos escolhidos, importa ressaltar que a presente dissertação segue o modelo preconizado pelo Manual para a Elaboração de Dissertações do ISCAL e obedece aos critérios determinados pelo Regulamento de Cursos de Pós-Graduação e dos Cursos de 2º Ciclo.

Partindo do princípio de que o conhecimento científico é resultado de uma correta aplicação da metodologia de investigação (Azevedo & Azevedo, 2006) e de que é essencial «[...] que o investigador tenha uma visão global do seu trabalho e não preveja as modalidades de nenhuma destas etapas sem se interrogar constantemente acerca das implicações anteriores» (Quivy & Campenhoudt, 1992: 187), é certo que a etapa da

escolha metodológica mostra-se vital para uma investigação eticamente cuidada e academicamente sustentável.

No sentido da persecução dos objetivos do presente estudo, a metodologia adotada prende-se com a análise de estudos de caso, através da aplicação cumulativa dos métodos qualitativo e quantitativo, ou seja, através do denominado método misto ou híbrido. Para o efeito, os estudos de caso utilizados prendem-se com a recente regulamentação do jogo *online* em Portugal: Proposta de Lei n.º 238/XII; e Decreto-Lei n.º 66/2015.

Quanto ao uso do método misto, é afirmado por Patton que «*there are strong practical reasons to view qualitative evaluation methods as complementary to quantitative methods*» (Patton, 2002: 173). Desde logo, através da junção do método qualitativo e do método quantitativo, possibilita-se um progresso metodológico mais complexo, abrangente e possivelmente com um maior contributo e impacto no seu meio de ação (Samprieri et al., 2006). Quanto à abordagem quantitativa, esta intercede no panorama da apresentação e análise de dados, estatísticas ou quaisquer outros indicadores (Sousa e Batista, 2011), já o método qualitativo prende-se com o desenvolvimento do conhecimento, o que segundo Freixo é notável pelas características descritivas e interpretativas demonstradas por este modelo (Freixo, 2009).

No presente trabalho, a vertente qualitativa distingue-se pela análise do fenómeno do jogo *online*, pelo estudo das suas características e particularidades e ainda pela expressão do seu vínculo à evolução e digitalização dos mercados globais.

Com uma abordagem qualitativa, procura-se uma sistematização da informação existente, a par da sua seleção criteriosa. Desta forma pretende-se demonstrar uma investigação cuidada, e no fundo aprestar uma base sustentável para a análise dos estudos de caso propostos.

A vertente quantitativa centra-se na análise crítica a todo o projeto de regulamentação dos jogos e das apostas *online* em Portugal. Ainda perante o uso deste modelo, surge uma análise socioeconómica ao desenvolvimento e ênfase das novas tecnologias e do mercado eletrónico, por forma a sustentar a pertinência do tema da presente dissertação.

Em suma, importa destacar que todo o conteúdo expresso nesta dissertação seguiu todas as regras e metodologias éticas para que esta seja valorizada enquanto projeto científico creditável e fidedigno.

2. Comércio eletrônico – Noções gerais

2.1. Para uma definição de comércio eletrônico

É costume afirmar-se a inexistência de uma definição completa e consensual para o conceito de comércio eletrônico. Não obstante, este mote tem revelado um especial interesse para a doutrina e em particular para diversas instâncias internacionais.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), através do grupo de trabalho *working party on indicators for the information society*, veio afirmar num dos seus relatórios, datado de 1999, a falta de uma definição sólida de comércio eletrônico, para o plano internacional. Segundo esta organização, deverá ser desenvolvido um trabalho conjunto ao nível nacional e internacional para colmatar esta “lacuna” doutrinal. (OCDE Working Party on Indicators for the Information Society, 1999).

De acordo com o mesmo relatório, a OCDE defende que o conceito de comércio eletrônico se revela controverso pela multiplicidade e volubilidade de interesses dos diversos intervenientes neste mercado. No que respeita à esfera empresarial procura-se um conceito de comércio eletrônico assente na importância e na quantia da transação em causa, revelando-se demasiado arbitrário para uma definição de carácter generalizado. Por outro lado, atores económicos que revelam preocupações estatísticas tendem para uma definição sempre mais restrita por forma a conseguir uma mensuração mais correta das atividades eletrónicas. Já no que se refere aos decisores, estes de forma geral pendem para um conceito mais alargado ao pretenderem abranger um maior número de intervenientes de mercado possível, tanto para fins de regulamentação como de tributação. (OCDE Working Party on Indicators for the Information Society, 1999).

No seguimento da ótica divergente dos vários intervenientes neste mercado, a OCDE destaca três elementos chave para a diferenciação das definições de comércio eletrônico: atividades/transações; aplicações; e redes de comunicações eletrónicas¹. Dependendo da forma de integração deste fatores, a extensão da definição de comércio eletrônico irá variar inevitavelmente. (OCDE Working Party on Indicators for the Information Society, 1999).

¹ Estes três fatores destacam-se devido ao seu carácter ambíguo no respeitante à sua extensão. Assim podem ser vistos de uma forma extensa, procurando alcançar o maior número possível de etapas do processo produtivo (no que respeita às atividades), podendo recorrer-se a uma variedade de múltiplas aplicações (entenda-se por aplicações, p.ex. web, EDI, etc.) e procurando alargar-se a sistemas e redes (no caso das comunicações eletrónicas). Por outro lado, e antagonicamente ao exposto, podem também enunciar-se de forma mais limitada. (Pires, 2011).

É ainda focado pelo relatório em apreço, a ideia de uma definição de comércio eletrónico assente em necessidades estatísticas. «[...] *[E]-commerce definitions is thus strictly linked to the measurement issues* [...]» (OCDE Working Party on Indicators for the Information Society, 1999: 10), sendo assim alinhado um possível conceito de comércio eletrónico às necessidades de mensuração deste fenómeno. A este respeito, e de acordo com a Dra. Rita Pires², esta abordagem traduz-se num conceito possivelmente redutor devido à sua primazia estatística. É acrescentado pela autora que «[a] quantificação assume-se como algo diferente e posterior à qualificação[...]» (Pires, 2011: 135) pois, embora exista a necessidade de medir este fenómeno para um maior acompanhamento, controlo e resposta política a nível nacional e internacional, não faria sentido condicionar esta definição (que se procura universal) a preocupações meramente estatísticas, podendo facilmente comprometer-se o conceito no tempo.

Em 2005, num relatório do mesmo grupo de trabalho (*working party on indicators for the information society*) o conceito de comércio eletrónico surge associado às características da operação eletrónica em questão, sendo tanto mais estrito ou mais lato, dependendo do meio eletrónico utilizado nessa mesma operação. Para melhor entendimento apresenta-se a tabela infra, constante no referido relatório.

Tabela 2.1 – Definição da OCDE de transação de comércio eletrónico e respetivas orientações

E-commerce transactions	OECD definitions	Guidelines for the Interpretation of the Definitions (WPIIS proposal April 2001)
BROAD definition	An electronic transaction is the sale or purchase of goods or services, whether between businesses, households, individuals, governments, and other public or private organisations, conducted over computer-mediated networks . The goods and services are ordered over those	Include: orders received or placed on any online application used in automated transactions such as Internet applications, EDI, Minitel or interactive telephone systems.

² Em PIRES, Rita Calçada – **Tributação Internacional de Rendimento Empresarial gerado através do Comércio Electrónico**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4402-6.

	networks, but the payment and the ultimate delivery of the good or service may be conducted on or offline.	
NARROW definition	An Internet transaction is the sale or purchase of goods or services, whether between businesses, households, individuals, governments, and other public or private organisations, conducted over the Internet . The goods and services are ordered over the Internet, but the payment and the ultimate delivery of the good or service may be conducted on or off-line.	Include: orders received or placed on any Internet application used in automated transactions such as Web pages, Extranets and other applications that run over the Internet, such as EDI over the Internet, Minitel over the Internet, or over any other Web enabled application regardless of how the Web is accessed (e.g. through a mobile or a TV set, etc.) Exclude: orders received or placed by telephone, facsimile, or conventional e-mail.

Fonte: OCDE, Working party on indicators for the information society, guide do measuring information society (2005:158)

Face ao exposto, mostra-se mais uma vez a complexidade que existe em definir comércio eletrónico, afirmando a Dra. Rita Pires que «[...] a tarefa [...] não poderá ser entendida como impossível.» (Pires, 2011: 136).

Atendendo às suas características ímpares, são várias as aproximações possíveis ao conceito de comércio eletrónico, podendo variar das mais restritivas às mais abrangentes.

Uma possível aproximação à noção de comércio eletrónico afigura qualquer transação comercial realizada por via eletrónica como parte integrante deste conceito, o que revela um carácter bastante abrangente. Esta posição é defendida por autores como Alexandre Pereira³ o qual afirma que o comércio eletrónico surge como uma «[...] negociação realizada por via eletrónica[...]» (Pereira, 2005: 14). Nesta linha de pensamento, e em termos de legislação nacional, poderá ser enquadrada a definição dada pelo Documento Orientador da Iniciativa Nacional para o Comércio Eletrónico, segundo o qual o conceito de comércio eletrónico poderá ser entendido como «todas as formas de transações comerciais que envolvam quer organizações quer indivíduos e que são baseadas no

³ Em PEREIRA, Alexandre Libório – **Comércio eletrónico na sociedade de informação: da segurança técnica à confiança jurídica**. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-1247-6.

processamento e transmissão de dados por via electrónica, incluindo texto, som e imagem» (Diário da República n.º 198, I, Série B, de 25 de Agosto de 1999). A respeito desta aproximação a Dra. Rita Pires realça a sua proficiência na função delimitadora do mercado eletrónico e do mercado «tradicional» retratando, no entanto, uma imagem ainda demasiado vaga para este conceito.

Numa vertente mais restrita, estudos australianos⁴ basearam o conceito de comércio eletrónico na execução de uma compra ou venda de bens ou serviços realizada através da internet. Esta conspeção pode ser qualificada como demasiado redutora no sentido em que realça apenas o contrato de compra e venda e admite que o comércio eletrónico não poderá extrapolar a Internet.

Ainda assim, face ao exposto a Dra. Rita Pires, considera ambas as aproximações demasiado rígidas para uma definição universalmente aceite de comércio eletrónico, exigindo-se portanto uma outra via mais realista, feita de forma estrita, mas sem restringir em demasia o conceito de comércio eletrónico. (Pires, 2011).

Dale Pinto⁵ surge com uma outra aproximação ao conceito, na qual sugere a integração no mesmo de todas «[...] as transações comerciais que envolvam a produção, distribuição, venda e entrega de bens e serviços que são realizados através de redes abertas como a internet.» (Pinto, 2002: 2).

No que concerne ao desenvolvimento deste conceito, a Dra. Rita Pires destaca a tese de Dale Pinto como a mais completa e mais próxima à realidade referindo, no entanto, a sua necessidade de aperfeiçoamento, no sentido de não se tornar demasiado rígida. A mesma autora refere que as bases de sustentação da tese de Dale Pinto assentam no enquadramento dado pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

A ANACOM, como entidade reguladora, defende um conceito de comércio eletrónico claro e o mais exaustivo possível, recorrendo, para tal, a dados fornecidos pelo International Data Corporation (IDC) e pelo Eurostat.

O IDC enuncia o conceito de comércio eletrónico como «todo o processo pelo qual uma encomenda é colocada ou aceite através da Internet, ou de outro qualquer meio electrónico, representando, como consequência, um compromisso para uma futura transferência de

⁴ Australian Taxation Office (ATO) - **Electronic Commerce Project Report Team, Tax and the internet vol. I**. 1997, referido por PIRES, Rita Calçada – **Tributação Internacional de Rendimento Empresarial gerado através do Comércio Electrónico**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4402-6.

⁵ Em PINTO, Dale – **E-commerce and Source-Based Income Taxation**. Amesterdão: IBFD, 2002. ISBN 90-76078-56-4.

fundos em troca de produtos ou serviços.» (ANACOM, 2004: 15). No que respeita ao conceito trazido pelo Eurostat, este evidencia-se como «a transacção de bens e serviços entre computadores mediados por redes informáticas, sendo que o pagamento ou entrega dos produtos transaccionados não terá que ser, necessariamente, feito através dessas redes». (ANACOM, 2004: 15).

Atendendo às definições apresentadas neste capítulo, e tomando-as como válidas e o mais completas possível, poderá ser traçada uma noção linear para a definição de comércio eletrónico, estando-se perante este fenómeno sempre que o compromisso comercial seja celebrado por via eletrónica. (ANACOM, 2004).

2.2. Origem e evolução do comércio eletrónico

Na sequência do exposto, no ponto anterior, e face à dificuldade em encontrar uma definição unânime para o conceito de comércio eletrónico torna-se relevante explorar um pouco melhor a origem do comércio recorrendo a meios eletrónicos.

A origem do comércio eletrónico remonta a meados da década de setenta antes do aparecimento da Internet, por meio de redes informáticas privadas que possibilitavam a realização de transações intra e interempresas (Hortinha, 2001).

Efetivamente, e de acordo com Rita Pites, este conceito surge com o desenvolvimento do serviço EFT (*Electronic Funds Transfer*), o qual «[...]consistia numa transferência de fundos entre bancos, feita através de redes privadas» (Pires, 2011: 150).

No entanto, só praticamente no início da década de oitenta, com a implementação do sistema pioneiro EDI (*Electronic Data Interchange*), foi possível o desenvolvimento da comunicação eletrónica e, conseqüentemente, do comércio eletrónico entre empresas de grandes grupos económicos. Este sistema eletrónico permitia «[...]emitir e receber por via eletrónica dados organizados sob a forma de mensagens normalizadas» (Pires, 2011: 150), nomeadamente no que se referia a pedidos de informação, encomendas de produtos e/ou serviços e pagamentos. Como era expectável o sistema apresentava algumas fragilidades, nomeadamente o facto de ter um modo de funcionamento extremamente rígido, não permitindo um diálogo flexível entre as empresas que o utilizavam, bem como custos elevados associados quer à sua implementação quer à sua gestão.

Concomitantemente, e com efeitos extremamente positivos ao nível da comunicação e negociação entre empresas, surge o correio eletrónico com a possibilidade de troca de informação não estruturada. Outras tecnologias, como o *Internet Relay Chat* (IRC) e o *File Transfer Protocol* (FTP), e equipamentos como o telex e fax, entre outros, contribuíram também para alavancar o comércio eletrónico.

Contudo, só no início da década de noventa com o desenvolvimento da *Web* se dá o *boom* do comércio eletrónico ao realizar-se numa rede aberta, à escala global, proporcionando maior flexibilidade na comunicação e gestão de redes, não estando restrito apenas a empresas de grandes grupos económicos. A massificação e democratização do comércio eletrónico resultaram naquilo que é designado de comércio universal. (Pires, 2011)

São vários os fatores subjacentes à evolução do conceito em análise, nomeadamente a literacia computacional, as infraestruturas tecnológicas, a própria dimensão do mercado eletrónico, o incremento da segurança nas comunicações e transações via *web*, a redução de custos nas telecomunicações, a qualidade da oferta e a regulamentação legal associada às transações comerciais em geral e eletrónicas em particular.

Deve-se, então, aos fatores referidos anteriormente, combinados com o investimento em tecnologia e com uma forte capacidade criativa e empreendedora, todo o sucesso do comércio eletrónico.

2.3. Modalidades de comércio eletrónico

Na sequência do estudo realizado até ao momento, relativo ao conceito e história do comércio eletrónico, é perceptível a variedade de formas que este pode adotar. Por norma, e de acordo com alguns autores, inclusive Rita Pires (2011), o comércio eletrónico pode classificar-se em três modalidades: critério subjetivo; critério sistemático; e critério quanto à forma, os quais serão analisados com maior detalhe ao longo deste ponto.

2.3.1. Critério subjetivo

No que se refere ao critério subjetivo, o comércio eletrónico classifica-se de acordo com os intervenientes envolvidos na transação eletrónica. Assim, insere-se neste critério o

comércio eletrónico (1) entre empresas, (2) empresas e consumidores, (3) entre consumidores, e (4) entre empresas e a Administração Pública.

Quanto ao comércio entre empresas, também denominado de *Business to Business* (B2B), este refere-se como a própria designação indica ao comércio realizado entre empresas, representando, de acordo com a ANACOM, 90% do comércio realizado em Portugal (Pires, 2011). De acordo com a mesma autora, este tipo de comércio está associado a relações preestabelecidas, formais e continuadas, e que envolvem geralmente um volume elevado de negócios.

Esta modalidade B2B era a que vigorava aquando das comunicações fechadas entre empresas através da utilização do EDI (Couto, 2004).

O comércio eletrónico estabelecido entre empresas e consumidores, *Business to Consumers* (B2C) é associado maioritariamente ao setor do retalho permitindo uma maior informação, conforto, personalização e rapidez quando comparado com o comércio «tradicional». É um comércio que cada vez mais ganha destaque no quotidiano dos consumidores precisamente devido aos fatores enunciados, bem como pela adaptação e interiorização da utilização das novas tecnologias na vida dos consumidores. Genericamente, este tipo de comércio caracteriza-se por estar relacionado a transações ocasionais e de valor monetário pouco significativo, comparativamente com o comércio B2B.

Ainda no que se refere à esfera do consumidor, pode analisar-se o comércio eletrónico quanto ao critério *Consumer to Consumer* (C2C), o qual pressupõe a existência de um espaço eletrónico normalmente cedido por grandes agentes económicos empresariais como o eBay, o Amazon e até por algumas superfícies comerciais como a Fnac. Desta forma, este tipo de espaço serve, não só ao típico comércio B2C como também, para trocas e vendas de produtos entre consumidores.

Por último, existem ainda relações comerciais com a Administração Pública, as quais podem realizar-se em dois âmbitos, o *Business to Administration* (B2A) e o *Consumer to Administration* (C2A). No primeiro caso, inserem-se as transações eletrónicas que ocorram entre o setor empresarial e o setor público com repercussões diretas ao nível do controlo e diminuição de custos públicos. No que respeita ao C2A, este refere-se às transações comerciais entre indivíduos e a Administração Pública, nas quais se englobam, segundo

alguns autores, as obrigações fiscais, obrigações sociais, entre outras, desde que realizadas eletronicamente⁶.

2.3.2. Critério sistemático

Conforme já referido na história do comércio eletrônico, o mesmo não teve o seu início com a internet. Pelo contrário, já existia e foi evoluindo ao longo dos anos, tendo efetivamente o seu *boom* com a criação da *Web*.

Neste sentido, o critério sistemático refere-se ao tipo de aplicação utilizada na realização de transações eletrônicas, ou seja, se o comércio eletrônico ocorre pela via tradicional ou pelo uso da internet. Esta distinção foi também já mencionada no ponto 2.1 quando referido o relatório da OCDE relativo aos indicadores para a Sociedade de Informação.

2.3.3. Critério quanto à forma

No critério quanto à forma, distinguem-se o tipo de bem e/ou o serviço transacionado no comércio eletrônico. De acordo com este critério, o comércio eletrônico pode ser realizado de forma *online* ou direta e de forma *offline* ou indireta.

No comércio eletrônico *online*, não só o compromisso comercial é realizado *online* como também, o bem e/ou serviço é disponibilizado por canais de distribuição digitais. Neste tipo de comércio são exemplos, entre outros, a aquisição de *software*, de músicas, filmes ou imagens com descarga automática para um dispositivo eletrônico e, ainda, a prestação de serviços bancários.

Contrariamente à situação descrita anteriormente, no comércio eletrônico *offline* a utilização das novas tecnologias restringe-se às ações de publicidade, à formulação de pedidos e ao compromisso comercial, sendo a entrega de bens ou a prestação de serviços realizada de forma tradicional.

Face ao exposto, no critério quanto à forma, o comércio eletrônico distingue-se ou pelo seu caráter puramente virtual ou pela aquisição digital de bens corpóreos, com necessidade de meios de distribuição clássicos.

⁶ No entanto, de acordo com Rita Pires (2011) os exemplos referidos não passam de relacionamento digital entre Administração e Administrados, sendo apenas considerado como comércio eletrônico A2C/A2B a celebração de contratos públicos.

2.4. A ênfase do comércio eletrônico

Com a difusão do comércio eletrônico é introduzida na sociedade uma nova fonte de interligação pessoal e empresarial capaz de transpor barreiras, relativizando as distâncias físicas até aí impostas pelo mercado dito tradicional.⁷

«[...] *New ways of doing business emerged creating a new commercial environment in which, amongst other things, businesses suddenly found themselves with access to markets around the globe.*» (OCDE, 2003).

Na linha de pensamento sugerida pela OCDE, o comércio eletrônico surge como uma janela de oportunidades, tendo sido impulsionador de uma interligação entre todos os mercados de forma mais rápida e com menos custos. Este fenómeno demonstra um grande impacto tanto ao nível empresarial como ao nível do consumidor final.

O comércio eletrônico, devido às suas características peculiares, introduziu na esfera empresarial a necessidade de reequacionar as estratégias de atuação de mercado, adequando-as a uma perspetiva mais ampla e seguramente mais global. (Dâmaso, 2004).

A ausência de barreiras físicas conjugada com a rapidez das comunicações veio permitir a qualquer empresa operar diretamente em qualquer ponto do mundo, abrindo assim a porta a mercados anteriormente inacessíveis.

Ainda no cenário empresarial o comércio eletrônico evidencia-se como «[...] um fenómeno que apadrinha a eficiência económica, apresentando um impacto extremamente positivo na diminuição dos custos e no aumento da produtividade» (Pires, 2011: 173), sendo possível com este tipo de comércio reduzir largamente os custos, nomeadamente os custos fixos⁸ associados ao comércio tradicional, o que por sua vez terá um grande impacto ao nível da produtividade.

Face ao exposto, detém-se que o comércio eletrônico surge na esfera empresarial como um instrumento maximizador dos proveitos de mercado, tanto a nível económico como na condição temporal.

No campo do consumidor, o comércio eletrônico enuncia-se como uma nova forma de adquirir bens e serviços, mostrando-se proveitoso ao nível de uma disponibilidade

⁷ Entenda-se por mercado tradicional a comercialização de bens e/ou serviços sem o uso de vias eletrónicas, nomeadamente no que respeita à realização do compromisso comercial.

⁸ Como exemplo de custos fixos, que geralmente estão associados ao comércio tradicional, tem-se a existência de infraestruturas físicas: como lojas, escritórios, entre outros; e a necessidade de intermediários em locais que não a sede, de forma a alcançar outros mercados (Pires, 2011).

informativa melhorada, de uma maior variedade de escolha e num aumento da conveniência para o consumidor (U.S. Department of Commerce, 1998).⁹

Contudo, como é possível decifrar, a janela de oportunidades criada pelo comércio eletrónico mostra-se intrinsecamente dependente do crescimento e difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), nomeadamente no que respeita ao uso de computador e ao acesso à Internet.

A este respeito, a sociedade tem-se mostrado recetiva o que conseqüentemente fez despoletar uma evolução clara das TIC e nomeadamente do uso do comércio eletrónico.

2.4.1. Esfera empresarial de Portugal

Estudos do Instituto Nacional de Estatística (INE), realizados ao longo da última década, a empresas com dez ou mais colaboradores têm destacado a quase generalização do acesso ao computador, à internet de banda larga, assim como à evolução do uso do comércio eletrónico como meio de negócio.

Em 2013 foi demonstrado, através do inquérito realizado anualmente pelo INE, (Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Empresas) o início da generalização do uso de computador no mundo empresarial, tal como é observável na tabela 2.2.

Tabela 2.2 – Utilização de computador disponível em empresas com 10 ou mais colaboradores em 2013

	Número médio de colaboradores			
	Total	10 a 49	50 a 249	250 ou mais
Utilização de Computador	92%	98%	100%	100%

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Empresas (2013:1)

⁹ Tal como visto anteriormente, o comércio eletrónico com a eliminação das barreiras físicas proporciona um acesso ao mercado quase ilimitado, permitindo que o consumidor detenha «[...] um maior controlo na procura, quase não tendo limites para a investigação do produto ou serviço, uma vez que, através da Internet, a busca é simples e quase sem custos[...]» (Pires, 2011: 175).

Posteriormente, o inquérito realizado em 2015, pela mesma entidade, destaca a difusão do uso de internet de banda larga, mostrando uma evolução de cerca de 10 pontos percentuais nos últimos 5 anos, chegando a valores cada vez mais próximos de 100%. Assim, tem-se que média de empresas que têm acesso a internet de banda larga fixa está atualmente fixada em 94%.

Tabela 2.3 – Acesso à internet de banda larga fixa por empresas com 10 ou mais colaboradores em 2015

	Número médio de colaboradores			
	Total	10 a 49	50 a 249	250 ou mais
Acesso à internet de banda larga fixa	94%	93%	99%	100%

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Empresas (2015a:2)

A utilização do comércio eletrônico como nova ferramenta do mundo empresarial mostra-se também como foco deste estudo. Neste sentido dados do inquérito realizado a 2015, pelo INE, revelam a tendência crescente do uso desta ferramenta.

Deste modo, à semelhança de anos anteriores, o comércio eletrônico tem progredido como forma alternativa de comercialização, revelando, em 2015, um aumento de 4 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Sendo, a média das empresas que usou comércio eletrônico no ano de 2014, fixada em 26%.

Tabela 2.4 – Uso de Comércio Eletrônico por empresas com 10 ou mais colaboradores em 2014

	Número médio de colaboradores			
	Total	10 a 49	50 a 249	250 ou mais
Uso de comércio eletrônico	26%	23%	40%	54%

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Empresas (2015a:5)

Ainda, no seguimento de uma análise à tabela 2.4 destaca-se que a realização de comércio eletrónico, em 2014, aumenta a par da dimensão da empresa. Sugere-se que empresas de maior dimensão terão maior propensão a utilizar comércio eletrónico numa escala mais alargada.

2.4.2. Esfera do consumidor final português

Ao longo da última década o INE tem acompanhado, através de estudos anuais, o desenvolvimento das TIC, a evolução do acesso a internet e o despoletar do comércio eletrónico no âmbito do consumidor final.

Neste sentido, o inquérito referente a 2015, realizado pelo INE (Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pela Famílias), vem demonstrar um aumento, nos últimos 5 anos, de cerca de 16 pontos percentuais respeitante ao acesso à internet a partir de habitação própria. Desta forma, a percentagem de agregados familiares com ligação à internet a partir da sua habitação é fixada em 70%, sendo que este acesso se mostra quase na totalidade a partir de banda larga.

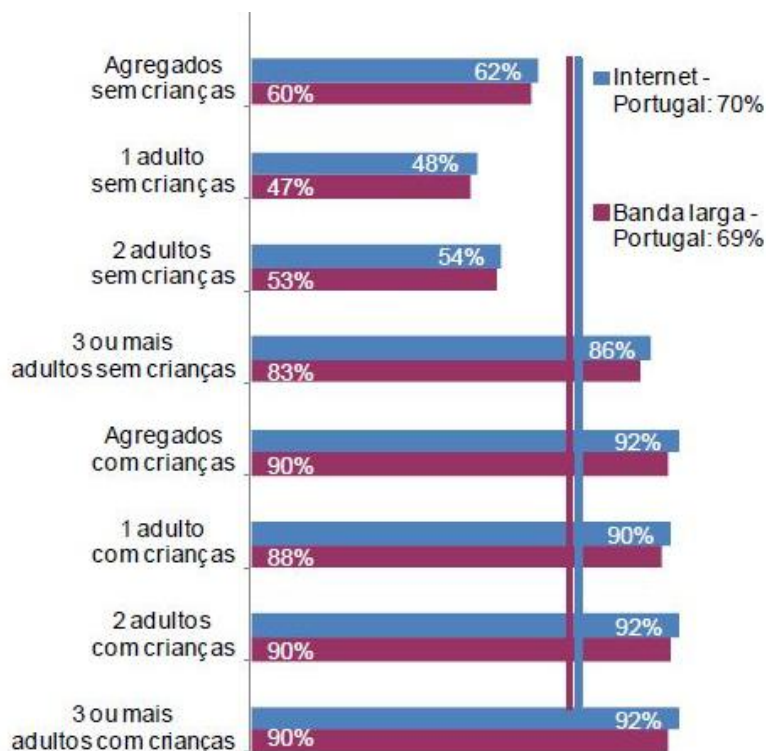
Tabela 2.5 – Acesso à internet pelo consumidor a partir da sua habitação: 2010-2015

	Internet	Banda Larga
2010	54%	50%
2015	70%	69%

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias (2015b:1)

Ainda no respeitante ao acesso à internet por parte dos agregados familiares, este mostra grandes variações dependendo da composição e do tipo de agregado familiar que está presente.

Gráfico 2.1 – Acesso à internet pelo consumidor a partir da sua habitação: Tipo de agregado familiar



Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias (2015b:2)

Assim, por análise ao gráfico 2.1 mostra-se claro que o acesso à internet é mais efusivo em agregados familiares com crianças do que em agregados familiares compostos apenas por adultos. Esta diferença é marcada por cerca de 20 pontos percentuais.

Quanto ao comércio eletrónico este mostra-se também foco do inquérito em apreço sendo que, à semelhança do mundo empresarial, também as famílias começaram a usufruir desta forma mais cómoda e rápida de adquirir bens e/ou serviços.

Através dos indicadores obtidos no inquérito em questão, e sendo considerado para tal a população entre os 16 e os 74 anos, confirma-se a tendência para o crescimento do comércio eletrónico, com uma evolução de 13 pontos percentuais nos últimos 5 anos, fixando-se, atualmente, a percentagem de utilização do comércio eletrónico pelo consumidor em 23%, tal como é observável pela tabela subsequente.

Tabela 2.6 – Uso de Comércio Eletrónico pelo consumidor entre os 16 e os 74 anos

	Uso de comércio eletrónico
2010	10%
2015	23%

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias (2015b:3)

2.4.3. Esfera empresarial da União Europeia

A tendência do crescimento do comércio eletrónico estende-se a toda a União Europeia (UE) tendo, neste sentido, o Eurostat vindo a desenvolver um acompanhamento estatístico ao crescimento desta nova forma de comércio.

Tal como demonstrado pelo INE, a nível nacional, o Eurostat demonstra no seu relatório (*E-commerce statistics*), que ao nível da UE o mundo empresarial se tem aliado ao comércio eletrónico, vendo-o como um complemento às suas atividades comerciais. «*Essentially, e-commerce is part of the business model of enterprises [...]*» (Eurostat, 2015: 1).

Assim, nos últimos 4 anos tem-se verificado um aumento claro do uso do comércio eletrónico no meio empresarial pela média dos países da UE. Tal como é possível observar na tabela abaixo, este aumento mostra-se tanto ao nível das encomendas como das compras realizadas eletronicamente.

Tabela 2.7 – Uso de Comércio Eletrónico por empresas: média da UE, 2010 – 2014

	2010	2014
Compras por via eletrónica	35%	40%
Vendas por via eletrónica	15%	19%

Fonte: Eurostat, *E-commerce statistics* (2015)

Em suma, e tendo por base os inquéritos em estudo, realizados pelo INE e pelo Eurostat, mostra-se possível reafirmar a ênfase e o crescimento do comércio eletrónico agregado à universalidade atingida pelas TIC.

2.5. Considerações fiscais

«As possibilidades abertas pelas redes eletrônica estão hoje ao alcance de um cada vez maior conjunto de agentes, através de um simples terminal de computador.» (Catarino, 2009: 435). A simplicidade de acesso ao mercado eletrônico, bem como a sua versatilidade fomentam a procura pela minimização do custo fiscal.

Como referido anteriormente, o comércio eletrônico surge como um recurso que possibilita a redução e até a eliminação de vários custos associados ao comércio tradicional. Como resultado desta diminuição irá verificar-se um aumento dos resultados da entidade e consequente aumento do rendimento tributável.

Neste sentido, surge a ideia de que «[o] comércio eletrônico tem [...] duas faces [...]» (Pires, 2011: 185), mostrando, adjacente ao seu lado positivo, uma faceta menos atrativa para o orbe empresarial.

Porém, esta face menos atrativa do comércio eletrônico é facilmente ultrapassada pelas características intrínsecas à própria utilização deste tipo de comércio. As tecnologias e equipamentos do século XXI facilitam o uso de estratégias empresariais como a deslocalização de determinadas funções para paraísos fiscais, zonas fiscalmente privilegiadas¹⁰ ou territórios onde os regimes tributários se mostram apenas favoráveis (Pires, 2011).

Na senda dos paraísos fiscais e das zonas de tributação privilegiada o comércio eletrônico sugere um ambiente propício à fraude e evasão fiscal, facilitando o acesso aos centros *off-shore*, bem como tranquilizando o infrator por meio do anonimato que lhe é garantido com este tipo de comércio.

A tendência para localizar o comércio eletrônico em paraísos fiscais é ainda mais notória devido à concorrência fiscal que estes demonstram entre si. Assim, vários centros de tributação privilegiada conceberam legislação no sentido de regular e sobretudo intensificar o uso do comércio eletrônico, sendo exemplos, entre outros, a Irlanda, Hong Kong, Bermudas e Isle of Man. (Doran e Schajik, 2002, apud Pires, 2011).

¹⁰ «Presently, the level of e-commerce activities done offshore is still a very small percentage of global e-commerce, but the expected growth is enormous and it is this potential growth that the tax authorities look at when assessing the threats of offshore e-commerce.» (Doran e Schajik, 2002, apud Pires, 2011: 179).

Perante a época e o contexto tecnológico atual, o combate à fraude e à evasão fiscal revela-se ainda mais importante para as grandes organizações mundiais a fim de assegurar a idoneidade da receita provinda do, cada mais abrangente, mercado eletrónico.

Ainda no palco da otimização fiscal, as oportunidades criadas pelo mercado eletrónico estendem-se também aos contribuintes que almejam o cumprimento da lei através das estratégias de planeamento fiscal¹¹.

A utilização do comércio eletrónico permite a intensificação das estratégias de planeamento fiscal, seja com a escolha da jurisdição fiscal mais atrativa e consequente deslocalização geográfica ou através da reorganização dos resultados. Desta forma, o comércio eletrónico permite o aproveitamento de espaços «[...] deixados em branco pela legislação fiscal internacional ou criados para esse efeito.» (Pires, 2011: 181).

Quanto à residência, o contribuinte pode manipulá-la procurando o espaço geográfico fiscalmente mais atrativo ou induzindo em erro quanto ao conhecimento da sua verdadeira localização¹². É assim permitida uma polarização das sociedades não existindo, de forma clara, um local específico para imputar a residência e a direção efetiva. Este fenómeno mostra um grande desafio levantado pelo comércio eletrónico: O fim das «[...] regras tradicionais para a determinação da residência[...]» (Pires, 2011: 181).

Com a utilização do mercado eletrónico, o contribuinte pode tirar partido do facto de as normas atuais não fazerem face à realidade digital. Assim sendo, as possibilidades de iludir a existência de um estabelecimento estável são grandes, e com elas finda a capacidade de tributação na fonte. A este respeito, Rita Pires sugere alguns exemplos: Utilização do servidor do ISP local em detrimento do servidor próprio; alteração contínua da localização do servidor e da *webpage*; Utilização de um *mirror server*, localizado num paraíso fiscal ou numa zona de tributação privilegiada, para as funções principais (aceitação, processamento e pagamento de encomendas); e a utilização do servidor próprio apenas para funções que permitam uma atribuição mínima de lucros ao hipotético estabelecimento estável. (Pires, 2011).

¹¹ «O planeamento fiscal faz-se quer pela diminuição do rendimento a tributar, quer pela diminuição da taxa do imposto aplicada ou pelo aumento das deduções à coleta, quer pelo diferimento do pagamento do imposto, quer pela diminuição das obrigações fiscais denominadas acessórias (decorrentes, em grande medida de uma maior regulamentação e que podem implicar custos significativos) [...]» (Pires, 2011: 180).

¹² Neste sentido, PIRES, Rita Calçada – **Tributação Internacional de Rendimento Empresarial gerado através do Comércio Electrónico**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4402-6.

Além das regras respeitantes à determinação da residência e à tributação na fonte, o comércio eletrónico permite ao contribuinte tomar proveito das normas relativas aos preços de transferência. Devido à desmaterialização e à velocidade de transição da informação torna-se quase impossível determinar preços comparáveis, para efeitos das regras respetivas.

Tais factos destacam uma clara distorção do princípio da neutralidade¹³, passando a fiscalidade a influenciar direta e determinadamente as escolhas e estratégias empresariais.

Esta realidade foi igualmente identificada pelas grandes organizações mundiais, nomeadamente a UE e a OCDE. Assumindo o comércio eletrónico como algo inevitável mostra-se essencial que a fiscalidade não constitua um obstáculo para o seu desenvolvimento. Pelo contrário, pretende-se que providencie um ambiente favorável ao seu crescimento a par com a regulamentação necessária para a proteção de todos os intervenientes.

Desde cedo (aquando do aumento exponencial do mercado eletrónico) várias têm sido as recomendações e os trabalhos desenvolvidos a nível internacional, com o intuito de atender às necessidades criadas pelo mercado eletrónico e aos seus intervenientes.

No final do século XX, o Comité para os assuntos fiscais da OCDE apresenta na Conferência Ministerial subordinada ao tema: *A Borderless World – Realising the Potential of Electronic Commerce*¹⁴, a necessidade de não discriminar fiscalmente o comércio eletrónico face ao comércio tradicional, tendo sido enunciado que os princípios fiscais que regulam a tributação do mercado «convencional» devem ser apenas ao mercado eletrónico. Nomeadamente no que se refere a alguns princípios basilares: o princípio da neutralidade, não devendo existir qualquer tipo de discriminação fiscal relativamente às transações «convencionais» quando comparadas às transações eletrónicas; o princípio da eficiência, tentando sempre minimizar os custos administrativos relativos à cobrança de impostos; o princípio da certeza e da simplicidade, almejando-se normas fiscais simples e de fácil entendimento; e a perseverança da substância sob a forma, segundo a qual, para efeitos fiscais, deverá ser enaltecido o conteúdo de um determinado negócio em detrimento da sua denominação ou qualificação. (OCDE, 2003).

¹³ Entende-se por princípios da neutralidade a necessidade do «[...] sistema fiscal deve[r] promover a concorrência no mercado. Assim, os impostos não devem interferir com os mecanismos de mercado sempre que se verifique uma situação próxima da concorrência perfeita [...]» (Santos, 2013)

¹⁴ A conferência Ministerial: *A Borderless World – Realising the Potential of Electronic Commerce* é datada de 8 de Outubro de 1998.

Em pleno século XXI, o comércio eletrónico continua no cerne dos grandes desafios da fiscalidade internacional. A sua presença habitual nos trabalhos desenvolvidos pelas instituições internacionais destaca a sua dimensão e as distorções significativas que poderá criar nas receitas dos Estados.

Torna-se, então crucial, o papel de adaptação das administrações tributárias¹⁵ às novas tecnologias, sendo que a extensão exponencial do comércio eletrónico altera a forma como as administrações tributárias devem e podem atuar na gestão dos sistemas fiscais (Pires, 2011).

Atualmente, o comércio eletrónico (fenómeno apelidado de economia digital) é um dos pontos de interesse do relatório que se encontra no centro de todas as preocupações fiscais da OCDE: o relatório BEPS¹⁶. Neste, a economia digital é enaltecida pela ação 1¹⁷ relativa ao seu plano de ação¹⁸, onde é apontado o objetivo de «[i]dentificar as principais dificuldades impostas pela economia digital, [...] e desenvolver opções detalhadas para resolver estas dificuldades[...]» (OCDE, 2014b: 15).

No seguimento da primeira ação do relatório BEPS a OCDE vem publicar, a 2014, o relatório *Address the tax challenges of the digital economy* com o objetivo de enaltecer os principais desafios provocados pela economia digital. Tal como visto anteriormente, é assinalado que o comércio eletrónico se caracteriza pela grande volatilidade e descaracterização das fronteiras, não assentando forçosamente na presença de uma entidade física nos diversos estados onde remota a sua atividade.

Mais uma vez, as conclusões sobre o comércio eletrónico mantêm-se, sendo certo que se mostra inexequível isolar a economia digital da economia como um todo para o seu tratamento fiscal (Deloitte, 2015). É dito no relatório em apreço que «[b]ecause the digital economy is increasingly becoming the economy itself, it would be difficult, if not

¹⁵ O crescimento e adaptação das administrações tributárias ao comércio eletrónico, de forma mais detalhada, em PIRES, Rita Calçada – Tributação Internacional de Rendimento Empresarial gerado através do Comércio Eletrónico. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4402-6. Páginas 190-209.

¹⁶ BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). O relatório BEPS surge com o fim de expor os dados relativos à magnitude da erosão da base tributária, refletindo a sua evolução global e os impactos provenientes para os sistemas fiscais. (OCDE – 2013)

¹⁷ A ação 1 do plano de ação do relatório BEPS consiste, como o seu título indica, em «Abordar os desafios fiscais da economia digital».

¹⁸ O Plano de Ação do relatório BEPS surge no âmbito de definir os principais procedimentos a adotar, distinguindo-se estes por 15 ações, estas que, segundo o próprio plano de ação, «[...] podem ser adotadas para resolver as deficiências apresentadas pelas normas atuais de forma eficaz e eficiente.» (OCDE, 2014b: 13).

impossible, to ring-fence the digital economy from the rest of the economy for tax purposes. » (OCDE, 2014a: 12).

No mesmo ano, são reveladas as conclusões do relatório sobre a economia digital que havia sido liderado pelo Dr. Vítor Gaspar. Neste, são enaltecidas novamente as particularidades do comércio eletrónico e, embora seja afirmado que a economia digital não requer um quadro tributário específico e normalizado, é destacada a importância do relatório BEPS na atualização e adaptação das regras europeias. Por fim, o presente relatório opta por saudar uma futura adaptação do IVA ao princípio do destino quando perante operações de comércio eletrónico, pretendendo-se alargar tal princípio a todas as transações de bens ou serviços realizadas eletronicamente.

No ano seguinte, o grupo de trabalho da OCDE, destacado para o projeto BEPS, divulga o relatório final de 2015 no qual avança os últimos estudos acerca da economia digital e dos seus desafios. Neste, mantém-se o mesmo foco e as mesmas conclusões destacadas pelo relatório anterior, tornando-se cada vez mais válida a tese da inclusão da economia digital no conceito de mercado «tradicional» (OCDE, 2015).

Assim, o mote do comércio eletrónico continua a enaltecer inúmeros desafios às demais jurisdições e instituições internacionais, mostrando-se a importância do acompanhamento económico-social e fiscal contínuo deste fenómeno.

3. O mercado do Jogo *Online*

3.1. Jogo *Online* – o início

Através do desenvolvimento das TIC, e perante a ênfase do comércio eletrónico, seria perceptível a possibilidade do aparecimento de novos produtos e serviços no mercado (Diário da República n.º 198, I, Série B, de 25 de Agosto de 1999).

Assim, rapidamente se percebeu que o mercado eletrónico daria um ambiente singular para a difusão da prática do jogo devido às suas características peculiares, nomeadamente no que se refere à grande variedade de oferta, à privacidade dos jogadores e principalmente à facilidade de acesso a este mercado.

Na década de noventa, o Estado de Antígua e Barbuda aprovou o primeiro ato regulamentar que possibilitou o licenciamento de operadores interessados em desenvolver *websites*¹⁹ de casinos *online* (*Free Trade and Processing Act*).

Associado a este fenómeno nasceu uma das mais revolucionárias empresas de tecnologia, a Microgaming, considerada ainda hoje um dos fornecedores de *software* mais credíveis para a indústria do jogo *online*²⁰. A referida Empresa afirma ser responsável pela criação do primeiro casino *online*, em 1994 (Microgaming, 2016). No entanto, não existe consenso nesta matéria sendo, de acordo com outras referências, o InterCasino referenciado como uma das entidades responsáveis por este feito, em 1996.

Ainda em 1996, no Canadá, é fundada a *Kahnawake Gaming Commission* com o único objetivo de regulamentar a atividade do jogo *online* dentro da sua jurisdição. Paralelamente, na Europa o jogo *online* inicia o seu caminho com operadores como a Eurobet, bem como através da inovadora atribuição de licenças de operações de lotaria *online*, por parte da Finlândia, à *National Lottery on Finland* (Van der Gaast, 2001).

No final do ano de 1996 já existiam aproximadamente 15 *websites* relativos a esta atividade, tendo em 1997 o número aumentado exponencialmente para mais de 200 casinos *online*. No final do ano seguinte, estima-se que as receitas provenientes desta indústria crescente tenham ultrapassado os 830 milhões de dólares (GamblingSites.com, 2009). Já

¹⁹ Por *website* entende-se «[...] uma página (*web page*) ou conjunto de páginas programadas que são executadas através de um Browser (Internet Explorer, Netspace, etc.). A cada *web page* é atribuído um endereço www (ex., www.organismo.pt) conhecido como URL (Uniform Resource Locator)» (INE, 2015).

²⁰ Para o presente documento, a menção à expressão jogo *online* refere-se a todas as modalidades disponíveis de jogos de fortuna ou azar disponibilizadas eletronicamente, através da internet.

em 1999 o número de *websites* para a prática de jogo online tinha aumentado para 650 e para 1800 à data de 2002 (Schwartz, 2006), alcançando receitas próximas dos 2,200 milhões de dólares (Wood, 2007).

No que respeita às apostas desportivas *online*, o seu início data de 1996 logo após o despoletar dos primeiros casinos *online*, tendo o Intertops sido o primeiro website a desenvolver este tipo de apostas. No entanto, é no início do século XXI que se dá um grande desenvolvimento deste setor aquando da apresentação da primeira bolsa de apostas pela Betfair. A inovação lançada por esta operadora incidia na troca de apostas entre consumidores, em vez da tradicional aposta «contra a casa» (GamblingSites.com, 2009).

Poucos anos mais tarde, em 2002, surge uma outra inovação técnica ao nível das apostas desportivas *online*, as apostas em direto (*Live betting*), as quais permitiram aos consumidores fazer apostas no decorrer de determinado evento.

Finalmente, no que se refere ao Poker *online*, este surgiu em 1998, mas apenas no ano seguinte, com o *website* Paradise Poker conseguiu oferecer a qualidade de serviços necessária ao seu desenvolvimento.

Mais tarde, em 2001, surgiram dois *websites* que viriam a tornar-se os maiores operadores de poker *online*, o PartyPoker e o PokerStars, ao promoverem o desenvolvimento de jogadores profissionais através da criação e mediatização televisiva de eventos de poker. A referida mediatização deste jogo e conseqüente popularidade dos seus melhores jogadores contribuiu para que, em 2003, o poker *online* sofresse um verdadeiro *boom*.

A título de síntese apresenta-se infra um esquema gráfico e cronológico dos marcos mais relevantes na história daquilo que se considera a evolução do jogo *online*.

Gráfico 3.1 – Cronograma da História do Jogo *Online*



Fonte: Adaptado de GamblingSites.com (2009)

Demonstrado de forma global todo o percurso exponencial do desenvolvimento do jogo *online* torna-se, então, possível enunciar de forma sistemática o seu conceito. Analogamente à definição procurada para o conceito de comércio eletrónico pode definir-se jogo *online* como qualquer forma de jogo em que o compromisso comercial seja celebrado por via eletrónica ou, mais concretamente, «*any activity that where a person uses the internet to place a bet or gamble online*» (OnlineGambling.com, 2009)

3.2. Os operadores do jogo digital

No presente ponto pretende-se fazer uma análise genérica aos operadores, *softwares* e jurisdições relativas ao mercado do jogo *online* a nível mundial. A respetiva análise será

feita, maioritariamente, de acordo com informação recolhida e analisada através do *website* OnlineCasinoCity.com²¹.

De acordo com a presente fonte existem, atualmente, 3601 *websites* para a prática de jogos e apostas *online*, estando estes distribuídos por 1159 operadores de mercado. Esta discrepância numérica prende-se com o facto de muitos destes operadores optarem pela criação de múltiplos *websites* com o intuito de aumentar e tornar mais notória a sua presença nesta indústria.

Mostra-se essencial ressaltar o peso de alguns destes operadores que, de certa forma, se encontram numa posição superior em relação aos restantes, quer pela sua popularidade ou mesmo pela diferença do seu volume de negócios. Para o efeito, identificam-se na tabela 3.1, abaixo, os cinco principais operadores proprietários de *websites* de jogo *online* de acordo com a sua popularidade, no mercado global.

Tabela 3.1 – Principais operadores de Jogo *Online*

	Operador	Número de <i>Websites</i>
1º	Bet365	14
2º	William Hill plc	22
3º	Praddy Power Betfair	21
4º	GVC Holdings	39
5º	BetClic Everest Group	14

Fonte: Adaptado de OnlineCasinoCity.com (2016)

Desde logo, é possível observar a tendência proeminente das operadoras de apostas desportivas que, tal como será elencado no ponto seguinte, em muito se têm destacado no orbe do jogo *online*. Quanto ao posicionamento geral destas operadoras, cumpre ressaltar que este se mostra muito volátil, sendo constantemente exposto a atualizações e possíveis alterações. Deste modo, aceita-se uma possível desatualização dos dados observados.

²¹ O CasinoCity é um repositório independente de serviços de informação e monitorização de operadores e *websites* de jogo *online*, que permite determinar *rankings* de popularidade de forma constante e atualizada. Destaca-se que a informação recolhida para a presente análise se reporta ao ano 2016.

No respeitante às jurisdições que admitem e regulam as práticas de jogo *online*, atualmente, atesta-se a existência de 128 que, atendendo à sua história e aos seus sistemas tributários, vêm-se mostrando mais ou menos atrativas para os operadores deste mercado.

A suscetibilidade deste setor, aliada a uma série de políticas mais protecionistas, historicamente instituídas por diversos Estados, conduziu a localização inicial de inúmeros operadores em pequenos territórios ou principados, conhecidos por deterem sistemas tributários pouco penalizadores. Assim, durante mais de uma década, as jurisdições de Malta e Gibraltar enquadravam-se, isoladamente, como os principais centros internacionais para a indústria do jogo *online*, tendo esta realidade sido alterada apenas com o novo normativo (datado de 2014) do Reino Unido, que contrariamente ao esperado, colocou-o no topo desta indústria, quer como jurisdição mais popular, quer como maior detentor de *websites* de jogo *online*. Quanto à presente inovação legislativa, cabe apenas referir que esta visava igualar o tratamento fiscal de todos os operadores presentes no Reino Unido, através da obrigatoriedade de licenciamento e da imposição de um imposto sobre a receita bruta dos mesmos.

Neste sentido, assinalam-se na tabela infra, as cinco principais jurisdições da indústria dos jogos e apostas *online* de acordo com o seu nível de popularidade para o mercado.

Tabela 3.2 – Principais jurisdições de Jogo *Online*

	Operador	Número de <i>Websites</i>
1º	Reino Unido	953
2º	Gibraltar	417
3º	Malta	556
4º	Chipre	109
5º	Curaçao	754

Fonte: Adaptado de OnlineCasinoCity.com (2016)

Além do exposto na presente tabela, cumpre ressaltar o posicionamento notável do Estado Português, que recentemente ascendeu à 41ª posição deste ranking, situando-se agora acima de jurisdições historicamente muito relevantes para este setor, tais como Antígua e Barbuda (referidas atualmente na 49ª posição). Verifica-se o aumento de popularidade da jurisdição nacional através da inovação legislativa trazida pelo DL n.º 66/2015, no qual o

Estado Português opta por regulamentar, através de um sistema de licenciamento, os jogos e apostas realizadas *online*, o que naturalmente, atraiu as atenções de todos os intervenientes deste setor.

Resta agora referir e analisar os *softwares* utilizados pelos diversos operadores a fim de garantir a constante funcionalidade e idoneidade dos seus *websites*. A escolha preferencial por certos *softwares* pode garantir, não só a qualidade dos próprios sistemas de jogo, como também a segurança dos consumidores, sendo mesmo possível afirmar que estes se mostram como um dos pilares fundamentais ao bom funcionamento de um *website* de jogo online.

Desde logo, destaca-se que as «grandes» operadoras optam por utilizar *softwares* previamente testados, avaliados e certificados por entidades independentes, por forma a garantir a qualidade dos seus serviços e a fidelização dos seus consumidores.

Assim, atribuindo-se uma conotação distinta às várias instituições produtoras de *softwares* para as práticas de jogos *online*, mostra-se relevante destacar das 407 produtoras as cinco principais e mais solicitadas pelos operadores deste mercado.

Tabela 3.3 – Principais entidades produtoras de *software* de Jogo *Online*

	Entidade	Número de <i>Websites</i>
1º	NetEnt	1095
2º	Microgaming	776
3º	NYX Gaming	480
4º	Betsoft	409
5º	Evolution	398

Fonte: Adaptado de OnlineCasinoCity.com (2016)

Através da tabela 3.3 é possível observar o papel fundamental e constante que a Microgaming tem no orbe do jogo *online*, mostrando-se atualmente, a par da NetEnt, a maior entidade produtora de *software* para este mercado.

3.3. Uma análise à regulamentação do jogo *online*: O peso das apostas desportivas

A regulamentação do jogo *online* está intrinsecamente ligada a todo um conjunto de benefícios económicos, sociais e ainda tributários. Desde logo, salienta-se o Estado e os consumidores deste mercado, principalmente os grupos mais vulneráveis, como os agentes económicos que mais benefícios diretos retiram de um quadro regulamentar para este setor.

Quanto ao Estado os benefícios são intrínsecos à sua natureza, sendo perceptível que a possibilidade de expor mais um setor ao espectro tributário irá contribuir diretamente para o aumento das suas receitas fiscais.

Na senda dos consumidores, as vantagens da regulamentação de mercado prendem-se, na sua génese, com a proteção dos grupos de risco e com a salvaguarda do cumprimento das regras de pagamento por parte das operadoras. De acordo com a experiência de países onde o jogo *online* já se encontra legalizado, a regulamentação cria uma série de vantagens para os consumidores, das quais se destacam:

- O acompanhamento e identificação do jogador em todos os processos;
- A obrigatoriedade de registo prévio nos *websites* de jogo;
- O registo de todas transações feitas por jogadores e operadoras;
- O aumento, conseqüente, da qualidade do produto final (jogo).

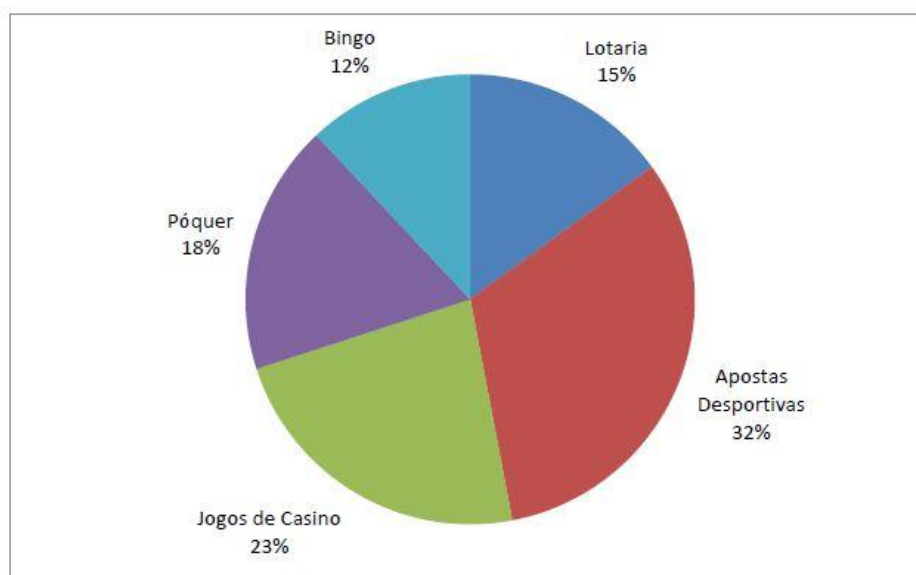
Desta feita é inquestionável afirmar que a regulamentação deste setor se mostra uma aliada para o desenvolvimento e sustentabilidade do seu mercado. Assim, partindo de um mercado estável, com consumidores seguros, os benefícios desta regulamentação poderão ser mais amplamente manifestados no foro económico, através do investimento em setores de atividade direta ou indiretamente relacionados com as práticas de jogos *online*. Segundo experiências anteriores, pressupõe-se que a partir da criação de empresas, filiais de organizações estrangeiras, ou mesmo de representantes de entidades sediadas no estrangeiro se fomenta o investimento de mercado e, ao mesmo tempo, a criação de postos de trabalho.

O mercado do jogo *online* conta com uma série de modalidades disponíveis para os seus consumidores, desde o Poker às apostas desportivas, passando pelo bingo, jogos sociais do Estado e mesmo os jogos de casino oferecidos eletronicamente. Nem todas estas modalidades demonstram ter o mesmo peso para o setor. Segundo o H2 Gambling Capital,

uma das fontes mais amplamente citadas de estatísticas de jogos *online*, verifica-se que o peso do mercado do jogo recai na sua maioria sobre as apostas desportivas.

Tal como se pode verificar pelo gráfico infra, em 2012, as apostas desportivas representavam cerca de um terço do mercado do jogo *online* Europeu. Esta tendência revela que os «números» do jogo *online* estão cada vez mais interligados ao desenvolvimento e publicidade das atividades desportivas, quer a nível nacional ou internacional. A este nível, poderá mesmo ser afirmado que a forte afluência dos cidadãos europeus a estas práticas, aliada à comodidade proporcionada pelo mercado eletrónico, tem sido responsável pelo desenvolvimento exponencial do mercado das apostas desportivas *online*.

Gráfico 3.2 – Categorização da receita bruta do jogo *online* na Europa em 2012



Fonte: Adaptado de, Cordeiro, 2014

Além do peso expressivo que as apostas desportivas demonstram para o mercado do jogo, as suas características revelam-se propensas ao investimento económico no setor do desporto uma vez que, na sua génese, estas são uma forma de exploração comercial das competições desportivas²². Desta forma, é previsível que a regulamentação do jogo *online*

²² Acórdão do TJUE proferido no âmbito dos processos n.º C-403/08 e C-429/08, de 04 de outubro de 2011, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d522e37f5d583d4297ada58dce555>

traga um conjunto de benefícios diretos para o desporto, não só em termos financeiros como também, para a salvaguarda da verdade desportiva.

No que se refere ao investimento financeiro, será expectável que os operadores deste mercado tendam a querer associar-se ao desporto, às suas competições e ainda aos clubes que as integram, através da celebração de contratos de patrocínio com os mesmos. Neste horizonte tem-se uma série de exemplos bem conhecidos, sitos em países onde a regulamentação do jogo *online* é hoje uma realidade, como é o caso da associação da Bwin ao Real Madrid e ao AC Milan, a parceria da Betclie com os clubes do Lyon e do Marselha, o patrocínio da Sportingbet ao Tottenham e ao Wolverhampton e ainda a ligação da Betfair ao Manchester United (Dionísio *et al*, 2010).

No entanto, é de referir que este tipo de contratos não se estreitam apenas a mercados regulados, veja-se o caso da Bwin e da Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP) que remonta à pré-regulamentação do jogo *online*. Ainda assim, perante um mercado regulamentado, as operadoras diminuem o seu risco de investimento o que pressupõe um aumento dos patrocínios e conseqüente incremento no desenvolvimento do setor.

Sendo certo que as competições desportivas se mostram muito aliciantes financeiramente e que despoletam o interesse de centenas de milhões de pessoas, é previsível a sua propensão a prática de atividades ilícitas como é o caso das apostas clandestinas, a viciação de resultados e outros comportamentos aditivos que comprometem a verdade desportiva. A suscetibilidade desta temática é facilmente exemplificada com aquele que foi considerado pela UEFA, como o maior escândalo de futebol na Europa²³, o qual refletiu a manipulação dos resultados de 32 jogos de futebol das várias ligas alemãs, existindo suspeitas de que este terá envolvido cerca de 200 jogos no orbe europeu, nomeadamente em competições Europeias de renome, como o caso da Liga dos Campeões e da Liga Europa.

Atendendo ao facto de o presente escândalo não se tratar de um caso isolado, levantou-se a questão da proteção e preservação da verdade das competições desportivas a par da regulamentação deste setor por parte dos Estados Europeus. Assim, através de um mercado regulado, não só se prevê o aumento dos investimentos financeiros no setor do desporto,

51da7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pa3qOe0?text=&docid=110361&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst &dir=&occ=first&part=1&cid=828420

²³ Vd. ainda: Público – Viciação de Resultados: Escândalo das apostas afecta 17 países e envolve jogos de basquetebol e ténis [em linha]. 2009 [Consult 16 Agosto 2016] Disponível em <https://www.publico.pt/noticia/escandalo-das-apostas-afecta-17-paises-e-envolve-jogos-de-basquetebol-e-tenis-1411817>

como se torna mais acessível a deteção e o controlo de situações fraudulentas. Segundo Dionísio *et al*, este controlo poderá ser feito «[...] por parte das empresas *online*, [através da deteção] de situações anómalas, com a conseqüente anulação desses movimentos[...] [ou através] do limite do valor máximo de aposta o que, naturalmente, limita também o risco de corrupção através da manipulação de resultados desportivos» (2010: 74).

3.4. O Jogo Online na União Europeia

A UE remete para o fim, histórico, da divisão do continente europeu, e com ela a criação de bases sólidas para a construção de uma Europa coesa e, acima de tudo, respeitadora dos ambientes sociais, culturais e económicos de todos os seus Estados Membros (EM). Neste sentido, ainda que o tratado de Lisboa defina o mercado comunitário como «[...]um espaço sem fronteiras internas[...]» certas adequações tendem a ser efetivadas quando perante temáticas sensíveis aos valores culturais dos diferentes EM.

Desta forma, atendendo ao carácter suscetível do jogo *online*, este tende a ser excluído de alguns diplomas comunitários, nomeadamente no que respeita às liberdades fundamentais, sendo exemplos a Diretiva sobre os Serviços no Mercado Interno (2006/123/CE) e a Diretiva sobre o Comércio Eletrónico (2000/31/CE).

Ainda assim, embora o jogo *online* não seja visto como um «serviço» a harmonizar no direito comunitário, o seu carácter móvel e tendência para que a sua proliferação crie mais oportunidades para práticas corruptas, como fraudes, viciação de resultados, cartéis de apostas ilegais e branqueamento de capitais, leva a que esta realidade não possa ser ignorada pelas instâncias europeias. Neste sentido, a Comissão Europeia, respondendo aos apelos do Parlamento Europeu e de alguns EM tem debruçado varias ações e iniciativas sobre a temática do jogo *online*, deixando claro que o intuito não é propor a adoção de legislação ao nível da UE, mas sim emitir um conjunto de medidas abrangentes e princípios comuns em matéria de proteção dos consumidores deste mercado (Comissão Europeia, 2012).

A par de todos os riscos associados à prática do jogo *online*, referidos e analisados nos vários trabalhos dirigidos pela Comissão Europeia, este mercado tem registado na última década uma expansão bastante significativa, sendo estimado que o seu valor se fixe em cerca de 84,9 mil milhões de euros com uma taxa de crescimento anual próxima dos 3%.

Estima-se também que, apenas ao nível da UE, existam cerca de 6,8 milhões de consumidores de jogos e apostas *online* (Comissão Europeia, 2016). Neste sentido, são muitos os EM que vêm reconhecendo as inúmeras vantagens de possuírem um enquadramento legal para este mercado, objetivamente, já em 2010, a grande maioria dos países Europeus dispunha de regulamentação para o jogo *online*, ou apresentava interesse para renovar a legislação a este respeito (Dionísio et al, 2010: 35).

Assim, tratando-se o jogo *online* de um mercado onde os seus consumidores se caracterizam pela «procura além-fronteiras», e atendendo à identidade nacional de cada EM, refletida nas estruturas políticas e constitucionais dos mesmos, este mercado caracteriza-se pela polarização de diversos enquadramentos regulatórios, dos quais se destacam:

- Proibição da atividade do jogo *online*;
- Regime Monopolista;
- Regime de atribuição de licenças.

Estados como a Lituânia optam por proibir a oferta total ou parcial de jogos de fortuna ou azar praticados de forma *online*. Outros, como era o caso do Estado Português até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 66/2015, optam por manter um regime de exploração dos jogos e apostas *online* assente num monopólio, nestes casos a exploração dos serviços de jogo é normalmente entregue a uma entidade Estadual ou a uma pessoa de direito privado com direitos exclusivos (no caso de Portugal o poder cabia à Santa Casa da Misericórdia). Mais recentemente, perante era do comércio eletrónico, muitos foram os EM (França, Espanha, Itália, Estónia, entre outros) que optaram por implementar regimes de licenciamento da atividade do jogo *online*, promovendo a liberalização e o desenvolvimento deste mercado em ascensão.

De acordo com o relatório da KPMG (*Online gaming: a gamble or a sure bet?*) a ávida necessidade dos EM em aumentar as suas fontes de receita conduz à superação da generalidade das situações proibitivas ou de monopólio estatal (KPMG, 2010). Desta forma, tal como sugere a tabela infra, a regulamentação do jogo *online*, por regime de licenciamento, mostra-se a mais comum entre os EM.

Tabela 3.4 – Enquadramentos Regulatórios da União Europeia

País	Regime	Regulador
Portugal	Regime de Licenças	Instituto do Turismo de Portugal I.P.
Espanha	Regime de Licenças	Dirección general de ordenación del juego
França	Regime de Licenças	Autorité de régulation des jeux en ligne
Itália	Regime de Licenças	Amministrazione autonoma dei monopoli di stato
Reino unido	Mercado aberto	Gambling commission
Alemanha	Regime de Licenças	Vários reguladores - dezasseis estados (länder)
Áustria	Regime Monopolista	Austrian ministry of finance
Bélgica	Regime de Licenças	Commission des jeux de hasard
Bulgária	Regime de Licenças	State commission on gambling of of bulgaria
Chipre	Regime de Licenças	Cyprus ministry of finance
Croácia	Regime de Licenças	Republic of croatia ministry of finance
Dinamarca	Regime de Licenças	Spillemyndigheden
Eslováquia	Regime Monopolista	Finance ministry of slovakia
Eslovénia	Regime de Licenças	Ministrstvo za finance
Estónia	Regime de Licenças	Rahanduministeerium
Finlândia	Regime Monopolista	Ilhas aland (alands lagting)
Grécia	Regime de Licenças	Hellenic gaming commission
Hungria	Regime de Licenças	Hungarian tax and financial control administration
Irlanda	Regime de Licenças	Ireland ministry of finance
Letónia	Regime de Licenças	Latvia lotteries and gambling supervisor
Lituânia	Proibição	Gaming control authority
Luxemburgo	Regime Monopolista	Luxemburg ministry of justice
Malta	Regime de Licenças	Malta lotteries and gaming authority
Países baixos	Regime Monopolista	Netherlands gaming control board
Polónia	Regime de Licenças	Poland ministry of finance
República checa	Regime de Licenças	Czech republic ministry of finance
Roméia	Regime de Licenças	Romanial national gambling office

Fonte: Adaptado de Cordeiro, 2014

A este respeito importa ainda adiantar que, apesar da generalidade dos EM emitirem licenças para serviços B2C, existe também a possibilidade da emissão de licenças B2B.

Quanto às primeiras, estas englobam as ofertas dos diferentes tipos de jogo (apostas desportivas, poker, jogos de casino, entre outros), bem como a publicidade aos serviços de jogo, já as segundas referem-se à manutenção e gestão de casas de apostas (Pereira, 2015).

De forma geral as políticas mais ou menos restritivas, apresentadas pelos EM visam salvaguardar os interesses dos seus cidadãos, assegurando a proteção do consumidor, prevenindo a fraude e outras condutas aditivas, bem como comportamentos de jogo excessivo. Além das preocupações sociais, os diversos enquadramentos regulatórios seguem também o objetivo de assegurar que os rendimentos derivados do jogo *online* sejam canalizados para a persecução de atividades de interesse público.

3.4.1. Linhas da Comissão Europeia: O Livro Verde

Dada a natureza transfronteiriça do setor do jogo *online* e conseqüente desenvolvimento exponencial deste mercado, levou a que o jogo, mesmo não se enquadrando na ótica legislativa das instâncias Europeias, se tornasse um desafio para a UE. Fatores como a proliferação de diferentes modelos regulatórios e a existência de *grey markets* e ainda, associados a estes, a problemática da proteção dos consumidores, têm pesado nas ações dos diversos EM.

Desta forma, é passível que este novo sector de atividade esteja a levantar desafios que os Estados, como figura individual, sejam incapazes de lidar de forma adequada. Neste sentido, e perante a ausência de regulamentação específica para o jogo *online* ao nível da União, cabe à Comissão Europeia, auxiliada por instituições como o TJUE, orientar os EM para políticas reguladoras estáveis e propensas à proteção dos consumidores deste mercado.

Com o verdadeiro *boom* das apostas desportivas *online* e a adesão ao poker e aos casinos virtuais, este sector tem ganho um enorme relevo no seio das instâncias Europeias. Logo em 2005 a Comissão Europeia avançou a ideia que se havia despoletado a necessidade de reformar o mercado do jogo na Europa (Santos & Palma, 2013). No ano seguinte, o *Institut suisse de droit comparé* efetuou um estudo para a Comissão Europeia no qual avaliou e diferenciou as regulamentações dos serviços do jogo *online* e *offline* através dos seguintes pontos:

- Descrição de todas as regras e leis nacionais, relevantes para o estudo;
- Estudo do desenvolvimento transfronteiriço do mercado do jogo *online*;
- Determinação da existência e da natureza das barreiras a este mercado. (ISDC, 2006)

Em 2008, um grupo de trabalho do Conselho, iniciou um processo regulatório com o objetivo de definir estrategicamente quais os elementos, referentes ao jogo *online*, que devem remanescer na esfera dos EM e aqueles que requerem soluções comuns, envolvendo as instâncias Europeias (Santos& Palma, 2013).

Na linha dos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos nesta matéria, a Comissão Europeia anunciou em Estrasburgo, pela voz do Comissário Michel Barnier (responsável pelo mercado interno e serviços), o início dos trabalhos para a criação de um Livro Verde com propostas para salvaguardar o mercado do jogo *online*.

A 24 de Março de 2011, aquando da apresentação do Livro Verde sobre o jogo *online*, o Comissário Michel Barnier declarou o início de «[...] uma consulta ambiciosa sem ideias pré-concebidas sobre o seu possível seguimento[...]» acrescentou ainda que «[...] [a] presente consulta não tem por objecto a liberalização do mercado; visa assegurar que o mercado dos serviços de jogo em linha no interior da UE se encontra bem regulado para todos» (Comissão Europeia, 2011b).

Assim, aberta a consulta pública sobre a regulação dos serviços de jogo *online* no mercado interno, a finalidade do Livro Verde prende-se com a recolha de um panorama completo das disposições e dos desafios com que se deparam todos os EM, decorrentes do desenvolvimento deste mercado, quer de forma lícita ou ilícita. Desta feita, era objetivo da Comissão conhecer a realidade legislativa de cada EM, bem como a forma como estes se relacionavam no respeitante ao jogo *online*, procurando aferir se as normas aplicáveis ao nível da UE eram adequadas à coexistência dos múltiplos sistemas regulatórios e se um maior nível de cooperação a nível europeu seria benéfico aos EM. (Comissão Europeia, 2011a)

O Livro Verde visava encontrar os pressupostos genéricos para a regulação do jogo *online* ao nível da UE, lançando algumas questões fundamentais na sua consulta:

- Principais vantagens e/ou dificuldades associadas à coexistência de diferentes sistemas regulatórios na UE;
- Práticas relativas à comunicação do jogo *online*;

- Sistemas de pagamento disponibilizados ao uso do jogo *online*;
- Normas de segurança aplicadas às contas dos jogadores;
- Processo de identificação de clientes.

Além das questões de interesse técnico, e atendendo às preocupações várias vezes enunciadas pela Comissão Europeia, esta consulta colocou também algumas questões de utilidade pública:

- Níveis de dependência do jogo, associados às políticas de proteção dos consumidores deste mercado;
- Políticas de proteção dos cidadãos, em especial dos grupos mais vulneráveis (menores e não emancipados);
- Práticas quanto à deteção e prevenção da fraude, branqueamento de capitais e outros crimes associados à prática do jogo;
- Financiamento de atividades de interesse público e os mecanismos de redistribuição das receitas resultantes do jogo *online*. (Comissão Europeia, 2011b)

Uma das questões mais fustigadas neste documento prende-se com a dimensão do mercado ilegal, sendo afirmado que «[...] por cada sítio Web de jogo em linha licenciado, ao nível mundial, existam mais do que cinco [...] sem disporem de licença» (Comissão Europeia, 2011b). Desta forma, perante um problema de segurança pública, a Comissão procura incentivar o uso de sistemas de bloqueio como a filtragem do sistema de nomes, o bloqueio do protocolo de internet e o bloqueio de pagamentos (Comissão Europeia, 2011a).

Os resultados desta consulta pública foram, no seu todo, muito positivos, salientando-se a ávida participação dos estados convidados a integrar este processo de inovação. As respostas à consulta foram divergentes tanto em termos de conteúdo como no que se refere aos mecanismos que devem ser utilizados. Além das informações pretendidas pela Comissão, foi possível concluir que não se mostra adequada nesta fase uma proposta legislativa da UE, ainda assim a maioria dos EM defende que devem continuar as iniciativas de regulação e harmonização do setor do jogo *online* (Comissão Europeia, 2012).

Já em 2012, na senda do Livro Verde, a Comissão opta por adotar a Comunicação: Para um enquadramento europeu completo do jogo em linha. Este documento tem com objetivo

apontar os principais desafios colocados pela coexistência dos quadros normativos nacionais, promovendo respostas sob forma de ações e estratégias de desenvolvimento, quer a nível nacional, quer ao nível da União. Esta comunicação propõe soluções mais concretas, pois decorre da análise e estudo das respostas ao Livro Verde.

Desta forma, e afirmando a Comissão que «[...] [é] necessária uma maior clareza [...]no que respeita à oferta e à promoção do jogo em linha na UE[...] (Comissão Europeia, 2012: 4), a presente comunicação propõe um conjunto de iniciativas com o intuito de melhorar a clareza jurídica e estabelecer estratégias atendendo aos elementos disponíveis, a saber:

- Conformidade dos quadros normativos dos EM com o direito da UE;
- Reforço da cooperação administrativa entre os EM;
- Proteção dos consumidores e dos cidadãos, principalmente dos grupos vulneráveis;
- Prevenção da fraude e do branqueamento de capitais;
- Salvaguarda da integridade do desporto e prevenção quanto à manipulação de resultados.

A linha de regulação e harmonização da Comissão Europeia tem seguido firme até aos dias de hoje. Não sendo ainda possível a defesa de um modelo legislativo comum a todos os EM, a Comissão, a par com as outras instâncias Europeias, segue a sua linha de atuação através das diversas recomendações onde promove, de forma geral, a proteção dos consumidores deste mercado e a cooperação administrativa entre as jurisdições dos EM.

3.4.2. A Jurisprudência do TJUE

A par da Comissão Europeia, o TJUE em muito tem contribuído para a harmonização e regulação do jogo *online* na UE. A jurisprudência que vem constituindo nos últimos anos, por análise e pronúncia a vários quadros normativos que estabeleciam barreiras à oferta dos jogos de fortuna ou azar, tem contribuído fortemente para facilitar a coexistência das várias regulações existentes nos EM.

Em 1994, perante a análise do caso *Schindler*²⁴, o TJUE dá início ao projeto de harmonização das disposições do jogo *online*, quando confere, pela primeira vez, aos

²⁴ Acórdão do TJUE proferido no âmbito do processo n.º C-275/92, de 24 de março de 1994, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0275&from=PT>

serviços de atividade do jogo caráter de atividade económica, ficando estes abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 56.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)²⁵ e sujeitos à aplicação das regras de livre prestação de serviços e liberdade de estabelecimento.

Neste sentido, e lembrando a título preliminar que são proibidas quaisquer restrições às liberdades fundamentais, mesmo que estas se apliquem igualmente a serviços ou instituições nacionais²⁶, certos EM impõem regras na área do jogo que se tornam entraves às garantias do Direito da UE, a título exemplificativo:

- Proibição do exercício de uma atividade económica na área do jogo²⁷;
- Atribuição a uma única entidade do poder de exploração do jogo²⁸;
- Promoção de sistemas de licenciamento, ficando qualquer entidade obrigada a requerer uma licença para exercício da sua atividade²⁹.

Ainda assim, o artigo 52.º do TFUE prevê que razões de ordem pública, segurança e saúde pública, possam conferir restrições admissíveis à aplicação das normas sobre as liberdades fundamentais, o que diversas vezes tem sido alegado pelos EM perante o TJUE.

Neste sentido, o trabalho desenvolvido pelo TJUE prende-se, precisamente, com a avaliação destas situações, procurando distinguir as alegações bem fundamentadas e com razões de real interesse público, das alegações perfeitamente desprovidas, nas quais se refletem apenas interesses económicos.

²⁵ Todos os artigos citos do TFUE ou TSEUE (Tratado sobre o funcionamento da União Europeia) são referentes à numeração e conteúdo que o Tratado de Lisboa lhe confere.

²⁶ Acórdão do TJUE proferido no âmbito dos processos n.º C-72/10 e C-77/10, de 16 de fevereiro de 2012, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5cd75a3b699114ad7b10ae2c7ac84b7a7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKa310?text=&docid=119505&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=214672>; Acórdão do TJEU no âmbito do processo n.º C-42-07, de 8 de setembro de 2009, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=77072&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=215772>

²⁷ Acórdão do TJUE proferido no âmbito do processo n.º C-275/92, de 24 de março de 1994, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0275&from=PT>

²⁸ Acórdão do TJUE proferido no âmbito do processo n.º C-347/09, de 15 de setembro de 2011, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109604&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=217446>

²⁹ Acórdão do TJUE proferido no âmbito dos processos n.º C-72/10 e C-77/10, de 16 de fevereiro de 2012, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5cd75a3b699114ad7b10ae2c7ac84b7a7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKa310?text=&docid=119505&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=214672>

Desde logo, a jurisprudência do TJUE reflete que o financiamento de atividades de interesse público não constitui uma justificação à restrição das liberdades fundamentais, mas sim um benefício secundário para o EM em questão³⁰. Assim, caso sejam alegadas razões de interesse público para restringir a atividade do jogo a instituições de outro EM, não haverá legitimidade para promover o jogo ao nível interno.

Também no que se refere à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo³¹, um dos princípios fundamentais subjacentes ao mercado único, o TJUE admite que este não é justificação suficiente para as restrições ao mercado do jogo *online*. A legalização de um determinado operador no EM (a) não constitui garantias suficientes para que este ofereça os seus serviços, sem qualquer licenciamento no EM (b), tal é aplicável não só à atividade dos jogos de fortuna ou azar como também à oferta de publicidade relacionada com essa atividade.³²

Por outro lado, e atendendo às características do mercado do jogo, bem como às diferenças culturais dos EM, o princípio da subsidiariedade tem sido admitido como justificação às restrições impostas pelos EM. É declarado que são estes que se encontram em melhor posição para apreciar e definir a dimensão e tipologia da oferta do jogo que pretendem para o seu território³³, desde que o façam de acordo com o princípio da não discriminação.

Desta feita, e perante a jurisprudência do TJUE, conclui-se que os mecanismos que regulam o jogo *online* inserem-se diretamente na margem discricionária das autoridades nacionais.

3.4.3. Principais Acórdãos na senda do Direito Nacional

Nas últimas duas décadas, muitos foram os processos remetidos pelos tribunais nacionais, a título de reenvio prejudicial, para avaliação e pronúncia do TJUE, dos quais se destacam os seguintes:

³⁰ Acórdão do TJUE proferido no âmbito do processo n.º C-67/98, de 21 de outubro de 1999, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44791&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=230860>

³¹ De acordo o princípio do reconhecimento mútuo, qualquer produto ou serviço comercializado num EM poderá ser vendido/prestado noutra EM, mesmo não cumprindo todas as prescrições técnicas aplicáveis nesse país (Comissão das Comunidades Europeias, 1999).

³² Acórdão do TJEU no âmbito do processo n.º C-42-07, de 8 de setembro de 2009, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=77072&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=215772>

³³ Acórdão do TJUE proferido no âmbito do processo n.º C-275/92, de 24 de março de 1994, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0275&from=PT>

- Acórdão *Schindler* – processo n.º C-275/92, de 1994;
- Acórdão *Läärä* – processo n.º C-124/97, de 1999;
- Acórdão *Zenatti* – processo n.º C-67/98, de 1999;
- Acórdão *Anomar* – processo n.º C-6/01, de 2003;
- Acórdão *Gambelli* – processo n.º C-243/01, de 2003;
- Acórdão *Lindman* – processo n.º C-42/02, de 2003;
- Acórdão *Placanica* – processo n.º C-338/04, de 2007;
- Acórdão *Unibet* – processo n.º C-432/05, de 2007;
- Acórdão *Unicre* – processo n.º C-260/04, de 2007;
- Acórdão Santa Casa – processo n.º C-42/07, de 2009;
- Acórdão *Sporting Exchange* – processo n.º C-203/08, de 2010;
- Acórdão *Ladbrokes Betting & Gaming* – processo n.º C-258/08, de 2010;
- Acórdão *Dickinger* – processo n.º C-347/09, de 2011;

O conjunto de decisões proferidas nestes acórdãos suscitou o desenvolvimento da jurisprudência nesta matéria, tendo-se estabelecido pressupostos para a avaliação de casos futuros, tal como é observável no ponto anterior. Desta forma, tornando-se a jurisprudência do TJUE mais extensa e coesa, no que se refere ao jogo *online*, espera-se que haja uma evolução positiva na harmonização e na cooperação das regulamentações dos diversos EM.

Extrapolando este processo de harmonização pretendido pela UE e concentrado o foco na forma como as decisões do TJUE tem afetado o direito nacional, surgem alguns acórdãos de elevada importância. Em primeiro importa destacar o acórdão *Läärä*, de 22 de setembro de 1999, no qual estava em causa o regime de monopólio que a Finlândia apresentava para os jogos de fortuna ou azar de base territorial (regime idêntico ao apresentado pelo Estado Português aquando do acórdão Santa Casa).

Recorrendo à jurisprudência resultante do acórdão *Schindler*, o TJUE declarou, mais uma vez, que a determinação do nível de proteção pretendido por cada EM, em matéria de jogos de fortuna ou azar, é afeto diretamente à esfera de ação interna (através da adição de restrições e/ou políticas mais ou menos restritivas). Deste modo o TJUE sustenta a sua posição afirmando que o facto dos jogos em causa não serem totalmente proibidos não se

mostra suficiente para atestar a não persecução dos objetivos de interesse geral por parte da legislação Finlandesa. Além disso, a mera circunstância de um EM optar por uma solução distinta de outro EM, não poderá ser facto relevante para a avaliação dessa mesma legislação.

Desta forma, as restrições impostas pelo quadro normativo Finlandês não se afiguravam desproporcionais aos objetivos propostos na mesma. É afirmado pelo TJUE que a obrigação do organismo público (ao qual cabiam a gestão dos jogos de fortuna ou azar) em entregar ao Estado o produto da sua exploração, constitui uma medida certamente mais restritiva ao caráter lucrativo da atividade do jogo do que a tributação dos diferentes operadores, num possível mercado de licenciamento.

A 11 de setembro de 2003 é, mais uma vez, colocado em causa um regime de exclusividade, desta feita o acórdão *Anomar* incidiu sobre o regime Português em matéria de exploração de máquinas de jogo. A par do que se havia visto até aqui, o TJUE seguindo a jurisprudência provinda de casos anteriores, atesta que a eventual existência, em outro EM, de uma legislação menos restritiva à prática e exploração de jogos de fortuna ou azar, não confere qualquer efeito negativo sobre a compatibilidade da legislação nacional com o Direito da União. Além do mais, foi reconhecida a compatibilidade do quadro normativo Português com o artigo 56.º do TFUE, sendo estabelecido que a limitação da exploração e prática de determinados jogos às salas de casino não se mostrava contraditória à liberdade de prestação de serviços.

Em suma, o quadro normativo Português é comparado à legislação Finlandesa, anteriormente analisada no acórdão *Läärrä*, a qual foi considerada como proporcional aos objetivos que pretendia prosseguir. Desta forma o TJUE conclui que é competência das autoridades nacionais a escolha das modalidades e do nível de exploração da prática dos jogos de fortuna ou azar.

3.4.4. Acórdão Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

No ano de 2005, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP) e a Bwin International (operador de jogos *online*) celebraram um acordo entre as partes para o patrocínio da liga de futebol profissional desse ano. Atendendo ao quadro normativo então vigente em Portugal (monopólio), o Departamento de jogos da SCML, como entidade reguladora do

mercado, optou pela aplicação de coimas no valor de 74,5 mil euros à Bwin, pela oferta ilícita de jogos *online*, e de 75 mil euros à LPFP, por realização de publicidade a uma atividade ilegal.

No seguimento do processo as partes entraram em litígio pedindo a impugnação das coimas que lhes haviam sido impostas pela SCML, ao abrigo do DL n.º 282/2003. Perante o conflito, o Tribunal de Pequena Instância do Porto (onde decorrera a ação), decidiu suspender o processo e interrogar prejudicialmente o TJUE para que este se pronunciasse quanto à compatibilidade do regime Português com o Direito da UE.

Mesmo perante uma aparente insuficiência na redação das questões prejudiciais (pressupostos de admissibilidade do reenvio prejudicial que por vezes são ignorados pelos tribunais nacionais), o TJUE confirmou a validade do pedido. Desta feita, analisados os fundamentos das partes e recorrendo à jurisprudência que antecedia este caso, o TJUE reforçou a tese de que a competência para julgar o nível de atividade do jogo e a forma com este interfere na ordem pública, cabe apenas ao país em questão. Reforça ainda a sua jurisprudência, afirmando que «[...] o simples facto de um operador como a Bwin oferecer legalmente serviços [...] noutra Estado-Membro[...] não pode ser considerado como uma garantia suficiente de protecção dos consumidores nacionais contra os riscos de fraude e de criminalidade [...]». Desta forma, a conceção de direitos exclusivos para a exploração e regulação dos jogos à SCML permite garantir um sistema mais controlado e seguro para os seus intervenientes.

A decisão deste aresto era aguardada com bastante expectativa, não só pelo termo de uma «batalha» jurídica com mais de meia década, mas também pelo seu carácter inovador, tratando-se da primeira abordagem ao setor dos jogos *online* feita pelo TJUE. Perante a possibilidade da produção de jurisprudência própria, destinta da que havia sido fixada para o jogo de base territorial, este acórdão poderia tornar-se um marco para o Direito da União.

Não obstante tratar-se de uma temática inovadora, o presente acórdão não consubstancia qualquer jurisprudência específica para o jogo *online*, tendo sido opção do TJUE tornar a jurisprudência já existente extensiva ao novo setor de atividade do jogo.

Em suma, em setembro de 2009, quando proferida a decisão do presente acórdão, o TJUE admitiu a medida restritiva imposta às liberdades fundamentais, confirmando que se o Estado Português detiver controlo sobre a atividade do jogo *online* (delegando os poderes à

SCML) tal medida mostra-se idónea para a proteção dos consumidores deste mercado contra fraudes e/ou outros comportamentos aditivos.

Mostrando-se a decisão do aresto favorável à SCML, a Bwin intenta uma nova ação contra a compatibilidade do Direito nacional com os princípios comunitários. Perante um novo reenvio prejudicial por parte do Tribunal da Comarca do Porto, o TJUE limitou-se a concluir a manifesta inadmissibilidade do pedido, perante a falta do quadro factual e das razões precisas que haviam levado às questões suscitadas no reenvio³⁴.

Não tendo a Bwin suspenso de imediato a publicidade à sua atividade em Portugal, a SCML, por força dos poderes de entidade regulatória, intentou uma nova ação judicial. A setembro de 2011, o Tribunal Cível do Porto declarou a ilegalidade da atividade da Bwin em Portugal, atestando que qualquer menção à marca deveria ser retirada do mercado, nomeadamente os patrocínios à LPFP e a diversos clubes nacionais, sob pena da aplicação de uma sanção pecuniária de 50 mil euros por dia. No seguimento desta decisão, a Bwin interpôs recurso para o Tribunal da Relação, alegando mais uma vez a violação das liberdades fundamentais. A decisão judicial deste processo foi mais uma vez favorável à SCML, obrigando a Bwin a retirar definitivamente qualquer menção à marca do mercado nacional.

Mais tarde, no ano de 2012, a SCML levanta nova ação contra a Bwin, desta feita pela perda de receitas resultantes da atividade ilegal desta operadora, na qual requeria o pagamento de 27 milhões de euros como forma de indemnização. A decisão deste processo, proferida pela 3.ª Vara Cível do Tribunal do Porto, não encontrou qualquer nexo de causalidade entre a promoção ilegal das atividades da Bwin e a perda de receitas da SCML, associada aos jogos oferecidos *online*. Desta forma, não ficando provado que o facto ilícito tenha provocado prejuízos diretos para a SCML, a decisão mostrou-se favorável à operadora Bwin, não tendo ficado obrigada ao pagamento de qualquer valor indemnizatório³⁵.

³⁴ Despacho do Tribunal de Justiça (oitava secção), no âmbito do processo n.º C-55/08, de 25 de fevereiro de 2010, disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d50440c8506cbb466f8e2cdb0f7f6d6de7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKa310?text=&docid=83904&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=565616>

³⁵ A sentença, datada de 9 de agosto, proferida pelo Tribunal de Primeira instância do Porto foi amplamente divulgada pelos *media*, tal como se pode comprovar na notícia do Público, de 4 de setembro de 2012, disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/tribunal_nega_indemnicadilatildeo_agrave_santa_casa_da_misericoacuterdia_de_lisboa_por_parte_da_liga_e_bwin.html

De forma conclusiva, e olhando o trabalho desenvolvido na área do jogo (em particular do jogo *online*), depreende-se que, para já, o TJUE não está disposto a substituir-se ao Direito Comunitário, que por sua vez continua sem impor qualquer tipo de reconhecimento mútuo a operadores instalados num qualquer EM.

4. A regulamentação do jogo *online* em Portugal

O presente estudo debruça-se sobre a avaliação e análise das implicações para o ordenamento português da recente lei do jogo *online*. Constituem base para o estudo os relatórios e anteprojetos ao diploma, bem como os estudos realizados por outros Estados no mesmo âmbito legislativo. No essencial, o âmbito do presente estudo prende-se com a análise do processo legislativo do jogo *online* dirigindo sistematicamente o foco para o modelo tributário proposto com a criação do IEJO. Desta feita, procede-se à análise da proposta de Lei n.º 238/XII e à linha condutora, iniciada por esta, para a inovação legislativa – DL n.º 66/2015.

A finalidade do estudo consiste, ainda, perante um mercado embrionário, em perspetivar desde o início do processo legislativo quais as implicações que o novo imposto sobre o jogo e apostas *online* trará ao mercado nacional.

Tratando-se de um imposto e de um mercado com apenas um ano as considerações serão genericamente baseadas nas experiências vividas por outros Estados. De realçar que, de forma geral, o uso do mesmo método tributário em diferentes Estados demonstra resultados, na sua base, similares o que possibilita e credibiliza a ação do presente estudo.

Antes de mais, importa relembrar a forma como o quadro jurídico nacional regia a exploração e as práticas do jogo, antes da reforma trazida pelo DL n.º 66/2015. Desta feita, até 2015, a generalidade das modalidades de jogo de fortuna ou azar seguiam apenas a normalização do DL n.º 422/89, de 2 de Dezembro (Lei de bases dos jogos de fortuna ou azar), que vem sendo sucessivamente alterado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro; Lei n.º 28/2004, de 16 de Julho; Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17 de Fevereiro; Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e mais recentemente pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro.

É disposto na Lei de bases dos jogos de fortuna ou azar que «[a] exploração e a prática dos jogos de fortuna ou azar só são permitidas nos casinos existentes em zonas de jogo permanente ou temporário» (Decreto-Lei n.º 114/2011), referindo-se apenas à regulação do jogo de base territorial e deixando de parte qualquer menção à possibilidade de integração do jogo *online*. Ainda assim, o DL n.º 282/2003, de 8 de Novembro vem disciplinar a exploração digital dos jogos sociais do Estado, criando um regime monopolista, controlado pela SCML (entidade reguladora), para o setor do jogo *online*.

Com efeito, perante uma ausência de regulamentação específica para a generalidade das atividades do jogo *online* (apostas desportivas, poker, entre outros), a tributação do jogo digital recai sobre a alçada das regras gerais de tributação presentes na LTG (Lei Geral Tributária), na qual o legislador opta por afirmar no artigo 10.º que «[o] carácter ilícito da obtenção de rendimentos [...] não obsta à sua tributação [...]».

Contudo, importa afigurar que a tributação desta atividade, não só não tem efeito no IEJ (Imposto Especial sobre o Jogo), como na prática, não se aplica a qualquer outro tipo de tributo. Em termos de IRC (Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas) a tributação afigura-se dependente do conceito de estabelecimento estável, sendo que perante os princípios da OCDE não se pode afirmar que um *website* tenha tais características. Neste caso, as empresas deste setor de atividade que não detenham sede, direção efetiva ou estabelecimento estável em território nacional, não ficam sujeitas à incidência do IRC. Ainda em termos de tributação direta, discute-se se os rendimentos do jogo poderiam ser apensos à categoria G do IRS (Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares). Todavia, não existindo qualquer obrigatoriedade do fornecimento de informações por parte das operadoras de jogo *online* e atendendo ao sigilo bancário, a deteção destes rendimentos seria na prática impossível (Santos & Palma, 2013).

Quanto à tributação em sede de IS (Imposto Selo), tal como é explicitado no seu artigo 4.º, n.º1, apenas recai sobre factos ocorridos em Portugal, como tal, os prémios de jogo *online*, pagos por entidades sitas fora do território nacional, não podem ser sujeitos a IS.

Em termos de tributação direta, designadamente no que respeita ao IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado), a isenção referente ao n.º 30 do artigo 9.º (devido à necessidade da interpretação estrita das normas) não é aplicável ao jogo digital, assim, afigura-se que a tributação desta atividade está sujeita às regras previstas no artigo 4.º do código do IVA. Por esta via e devido às características do mercado em questão, a tributação em termos de IVA afigura-se possível, mas não previsível, tal com afirmam António dos Santos e Clotilde Palma: «[...]a questão estará na operacionalização prática desta tributação. Sendo esta, na situação actual, muito difícil, é previsível que a tributação em IVA não seja efectivada.».

No que se refere a impostos sobre o património, é facilmente alcançável que a não regulamentação do mercado do jogo *online* impossibilite a sua imposição como facto tributário.

Assim, e apesar de existirem milhares de portugueses a usufruir do mercado do jogo *online*, nomeadamente através de *websites* sites fora do país, esta atividade não se encontrava regulamentada legislativamente. Deste modo, até ao ano de 2015, o Estado Português não assumiu uma posição firme quanto à regulação deste mercado, comprometendo a salvaguarda dos consumidores nacionais, a par das suas próprias necessidades financeiras, não auferindo qualquer tipo de receita tributária resultante deste mercado. Nestes termos, Portugal encontrava-se «[...] perante um mercado não regulamentado (*grey market*), a que corresponde, na prática, uma ausência de tributação» (Santos & Palma, 2013: 149).

É de referir que, em 2003, tendo o Estado presente a nova realidade do jogo, foi elaborado, por parte da Inspeção Geral de Jogos, atual Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ), o primeiro esboço de regulamentação do jogo *online*. O regime proposto assentava num controlo total de mercado por parte dos concessionários de casinos, o que mais uma vez, ignorava o despontar de modalidades como as apostas desportivas. Desta feita, o projeto foi abandonado, tendo o mercado nacional ficado em suspenso até à data da apresentação da proposta de lei n.º 238/XII, que iniciou a criação do quadro normativo do jogo *online* em Portugal.

4.1. A inovação legislativa: Proposta de Lei n.º 238/XII

A proliferação das novas tecnologias despoletou alterações atípicas à realidade económico-social e fiscal que era tida anteriormente. Com elas destaca-se o surgimento e a disseminação do jogo *online* por todo o mundo.

Atendendo à exclusão normativa do quadro vigente do jogo *online* e à difusão da exploração ilegal dos vários tipos de jogo, impunha-se uma célere regulamentação deste mercado. Deste modo, pretende-se trazer para a legalidade os vários operadores e jogadores que atuem no mercado ilegal, promovendo, não só o aumento das receitas estaduais, como o crescimento da economia nacional e a segurança dos intervenientes desse mercado. Almeja-se a diminuição das consequências nefastas que o mercado ilegal acarreta para o Estado e para a ordem pública.

Neste sentido, a 20 de Junho de 2014, o Governo então vigente³⁶ entendeu proceder ao início da regulamentação do jogo *online* por via da proposta de lei n.º 238/XII, na qual afirma estarem refletidas as recomendações da Comissão Europeia, bem como as melhores práticas que vêm sendo adotadas nesta área legislativa.

De entre os normativos que eram pretendidos, o Governo destaca aqueles que visam assegurar a integridade, fiabilidade e transparência das operações relativas ao jogo, procurando salvaguardar os direitos dos menores e proteger os interesses dos jogadores. Sendo certo que será o controlo deste mercado que irá garantir a segurança e a ordem pública e prevenir o jogo excessivo e desregulado, bem como comportamentos e práticas aditivas

Assim, é referido pelo governo, na proposta em análise, que a presente regulamentação pretende abranger «[...] um espetro alargado de jogos - os jogos de casino, o póquer, os jogos de máquinas, o bingo, as apostas desportivas à cota e as apostas hípcas, quando disponibilizados online, bem como as apostas de base territorial [...]» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 30).

Com esta proposta de lei é enaltecida a vontade de atualizar a legislação do jogo em Portugal e, nomeadamente, a vontade de pôr um fim à ausência de regulamentação específica para o jogo *online*.

Em matéria de legislação sobre os novos formatos do jogo, é pretendido pelo Governo a implementação de um quadro normativo, o mais homogéneo e uniforme possível, não descuidando as especificidades de cada tipo de jogo. É pretendida, também, a integração de um quadro sancionatório sólido e eficaz na proteção de todos os interesses, privados e de ordem pública.

Na senda das melhores práticas seguidas na UE, é enaltecida a necessidade de conferir verdadeiros poderes de regulação e controlo à entidade pública responsável pela fiscalização do jogo (Instituto do Turismo de Portugal)³⁷, dotando-a de competências e

³⁶ O XIX Governo Constitucional do Estado Português exerceu funções nos anos 2011 a 2015. Encontra a sua formação na base das eleições legislativas de 5 de junho de 2011 e nos termos do acordo de coligação entre o Partido Social Democrata e o CDS Partido Popular, sendo liderado pelo Dr. Pedro Passos Coelho. (Presidência da República Portuguesa, 2011 [em linha] <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=55004>).

³⁷ O Instituto do Turismo de Portugal I.P. desenvolve os seus deveres de fiscalização, controlo e regulação do jogo através do seu serviço de inspeção de jogos. (República Portuguesa, [em linha] <http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/turismodeportugal/ContactosOrg/Pages/Servi%C3%A7odeInspe%C3%A7%C3%A3odeJogos.aspx>).

meios que lhe permitam atuar eficazmente face aos desafios propostos por este novo mercado.

Caracterizando-se como prioritária e inevitável a proposta de lei n.º 238/XII salienta alguns pontos-chave que levam ao cerno do seu objetivo. Assim é salientado nos artigos 1.º e 5.º a necessidade de legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática do jogo e apostas *online*, no artigo 2.º é enaltecida a importância de definir os termos e condições da exploração, prática, controlo, inspeção e regulamentação desta atividade, nos artigos 1.º, 2.º e 10.º é evidenciada a necessidade de legislar sobre as matérias necessárias à salvaguarda dos direitos dos jogadores e terceiros e nos artigos 1.º, 3.º e 4.º é ressalvada a legislação sobre o respetivo regime de ilícitos penais. Mostra-se ainda relevante qualificar as instituições exploradoras de jogos *online* como instituições não financeiras, através da alteração da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho³⁸.

Em suma, a proposta de lei em análise propõe uma reformulação do trato normativo do jogo. Como tal, era de carácter indispensável serem ouvidos os órgãos dos Governos próprios das Regiões Autónomas, assim como algumas instituições de relevante interesse para a matéria em questão, a saber: a Associação Nacional de Municípios Portugueses; a Comissão Nacional de Proteção de Dados; a Autoridade Nacional de Comunicações; o Conselho Nacional do Consumo; o Conselho Nacional de Desporto; o Conselho de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; a Associação Portuguesa de Bingos; a Associação Portuguesa de Casinos; e a Confederação do Turismo Português. No sentido de uma maior harmonização legislativa, foram ainda tidos em conta os pareceres de outras instituições, passivelmente influenciadas pela alteração legislativa em causa.

4.2. Pareceres Apenso à Proposta Legislativa

Convocados a pronunciarem-se acerca da Proposta de Lei n.º 238/XII, ambos os Governos das Regiões Autónomas revelaram a mesma linha de pensamento do então Governo Nacional, não mostrando qualquer oposição ao conteúdo legislativo apresentado. No parecer da Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes da Região Autónoma da Madeira foi ainda ressalvada a importância e o carácter benéfico que as alterações

³⁸ A Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, foi revista e alterada pelos DL n.º 317/2009, de 30 de outubro, DL n.º 242/2012, de 7 de novembro, e DL n.º 18/2013, de 6 de fevereiro.

legislativas em questão iriam acarretar para o país, sendo a realidade do jogo *online* algo inevitável e incontornável.

A par dos Governos das Regiões Autónomas, as demais instituições convocadas a pronunciarem-se acerca do conteúdo da proposta legislativa referente à regulamentação do jogo *online* fizeram-no de forma sistematizada e no geral em sintonia quanto à necessidade da regulamentação deste mercado. Ainda assim, segundo algumas das destas instituições, devido ao grau de complexidade do documento e ao prazo disponível para a sua análise, esta não se mostrou tão exaustiva como seria desejável.

4.2.1. Parecer da Associação Portuguesa de Bingos

No que concerne à necessidade de regulamentar o jogo *online* e à génese da proposta legislativa, a Associação Nacional de Bingos mostra-se agradada e afirma, ainda, que sempre defendeu a legalização do vídeo-bingo e do jogo *online* como forma de atrair novos públicos.

Não obstante, é afirmada pela Associação Nacional de Bingos a possibilidade da Proposta de Lei em análise se mostrar, de certa forma, discriminatória para com as concessionárias de Bingo que apenas detenham uma sala de jogo. Atendendo às alterações propostas ao n.º4 do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 31/2011, de 4 de março, pressupõe-se que a utilização do bingo eletrónico e vídeo-bingo apenas é permitida a salas cuja exploração esteja concessionada à mesma entidade, afastando as concessionárias de menor dimensão de um possível proveito e criando-se um «monopólio» do Bingo.

4.2.2. Parecer da Associação Portuguesa de Casinos

Em apreço a esta medida legislativa, a Associação Portuguesa de Casinos começa por ressaltar a sua importância, bem como a sua natureza histórica. Assim, é feita uma breve alusão aos anteprojetos de 2003 e de 2010 e à forma como estes não conduziram a qualquer alteração legislativa, o que revela, que as iniciativas políticas no sentido de legislar acerca do jogo *online* não são recentes. Ainda antes da análise concreta à proposta de lei, a Associação Portuguesa de Casinos acrescenta a preocupação com a problemática do jogo ilegal, que vem persistindo há mais de uma década no mercado *online*. Neste

sentido é ainda afirmado que se contam por milhares os *websites* de jogo *online* existentes e disponíveis para os apostadores portugueses que se têm vindo a reger pelo mercado paralelo.

Quanto ao cerne da proposta, a Associação Portuguesa de Casinos destaca alguns pontos que considera serem relevantes, quer para fins de melhoria do *dossier* legislativo, quer por oposição a certos pressupostos deste diploma.

Em primeiro lugar, e no que respeita aos pressupostos legislativos, destacam, com alguma surpresa, o afastamento do exclusivo de exploração do jogo *online* às concessionárias de casinos, tal como havia sido sugerido pela Comissão Interministerial de 2010. Afiguram ainda, que de acordo com a jurisprudência do TJUE³⁹ o jogo *online*, por ser feito de forma eletrónica, não perde a sua natureza de jogo de fortuna ou azar, conferindo, à partida, o direito exclusivo de exploração às concessionárias de casinos. Neste sentido mostra-se claro que a Associação Portuguesa de Casinos está em desacordo com a adoção de um modelo mais aberto para as concessões. É salientado que tal poderá gerar um aumento do desequilíbrio económico-financeiro nas concessionárias de jogo, devido ao possível desvio de clientes dos casinos fixos, para o mercado *online*.

Ainda na senda dos pressupostos legislativos é destacada a possibilidade da proposta de lei em análise estar em incumprimento com o princípio da igualdade⁴⁰, na medida em que o modelo aberto, não detém qualquer aplicabilidade para a SCML, visto esta manter os seus direitos exclusivos prévios bem como adquirir o direito exclusivo sobre a exploração das apostas desportivas à cota de base territorial.

É ainda destacado pela Associação Portuguesa de Casinos, quanto ao princípio da igualdade, a discrepância que se fará sentir entre a tributação do jogo físico e do jogo *online*, atendendo ao modelo proposto no diploma em análise.

No respeitante ao conteúdo legislativo, a Associação Portuguesa de Casinos destaca de imediato a «falta» de penalização, aquando da atribuição de licenças de exploração, para os operadores que tenham operado de forma ilegal em Portugal. Constatam o contraste desta

³⁹ Para fins de oferta de jogos de fortuna ou azar, o TJUE caracteriza a internet como um mero canal de oferta. Ver ainda os Acórdãos: C-46/08 de 8 de Setembro de 2010, Caman Media Group; C-212/08 de 30 de Julho de 2011, “Zeturf”.

⁴⁰ O princípio da igualdade mostra-se como um dos princípios coordenativos da génese dos ordenamentos constitucionais. No caso do Direito Português, este é consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa «[...] que tem uma formulação abrangente, afirmando pela positiva a regra de que: a) todos são iguais perante a lei e, pela negativa, b) que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever [...]» (Guimarães, 2013).

posição com o exemplo do Estado Espanhol que procedeu à regulamentação do jogo *online* em 2012, tendo sujeitado os operadores a uma condição prévia de satisfação dos impostos decorrentes da atividade ilegal, estimada, nos quatro anos que antecederam a medida legislativa.⁴¹

Por último, é questionada a introdução dos novos modelos de Bingo (vídeo-bingo e bingo eletrónico) na sua génese, pois a disponibilização de máquinas para o efeito, nas concessionárias de bingo, irá constituir uma violação ao direito exclusivo das concessionárias de casinos para a exploração de *slot machines*, dadas as características semelhantes das máquinas em questão.

4.2.3. Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses

Solicitada a pronunciar-se acerca da Proposta de Lei n.º 238/XII, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, optou de forma breve e clara, por afirmar que a matéria em questão não se encontra no seu âmbito de trabalho, competências e saberes. Assim, conclui que não deverá acrescentar qualquer tipo de parecer, comentário ou opinião crítica à presente proposta de lei.

4.2.4. Parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados

No sentido da apreciação da Proposta de Lei n.º 238/XII, a Comissão Nacional de Proteção de Dados optou por cingir os seus comentários à parte que remete para a sua área de atuação. Neste sentido salientam algumas das decisões tomadas pelo legislador.

Em primeiro, a Comissão Nacional de Proteção de Dados atesta a extensão do uso de dados pessoais, que é sugerido na presente proposta legislativa, afirmando que se mostra adequada e pertinente para as finalidades legislativas. É também destacada com apreço a consagração de normas que remetem para a lei de Proteção de Dados (o que destaca a cautela demonstrada pelo legislador atendendo ao carácter sensível da temática em questão).

Ainda no âmbito das suas competências, a Comissão Nacional de Proteção de Dados sublinha que os protocolos previstos no artigo 11.º da presente proposta legislativa,

⁴¹ No sentido da condução prévia, estabelecida pelo Estado Espanhol, os operadores que haviam circulado no mercado de forma ilícita viram-se na obrigação de satisfazer a quantia de cem milhões de Euros em impostos. É de acrescentar que trinta e três desses cem milhões foram pagos pela concessionária BWIN.

deverão ser objeto de apreciação prévia da Comissão, tal como eventuais regulamentos emitidos pela entidade reguladora, nos termos do artigo 23.º.

4.2.5. Parecer do ICP – Autoridade Nacional de Comunicações

Em linha com as restantes instituições, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) toma como certa a necessidade de regulamentar o mercado do jogo *online*, como forma de proteger os interesses dos seus intervenientes.

Neste sentido a ANACOM inicia o seu parecer com uma breve introdução à evolução histórica desta temática realçando sempre o seu papel ativo nas tentativas governamentais de regulamentar o jogo *online*, seguindo-se uma série de críticas e questões sobre o regime proposto para a regulamentação do jogo *online* e sobre a proposta legislativa em si.

Em primeiro lugar é identificada a preocupação com certas definições e terminologias, utilizadas pelo legislador, que segundo a ANACOM poderão gerar dúvidas de interpretação da lei. É sugerida a alteração de certos pontos⁴² a par da revisão de certas gralhas identificadas no documento em apreço, por forma a assegurar a idoneidade da lei.

A primeira grande crítica ao modelo prende-se com a falta de extensão legislativa no patamar internacional (excluindo, inequivocamente, do âmbito legislativo uma série de operadores), o que de acordo com a ANACOM poderá inviabilizar as intenções estratégicas do presente projeto de lei.

O artigo 3.º é claro quando refere que «[o] RJO aplica-se a todo [e apenas] o território nacional.». Assim, sendo certo que é do conhecimento geral que um grande número de jogos *online* são oferecidos por operadores estrangeiros, sem qualquer filial ou sucursal no território nacional, a proposta legislativa carece de mecanismos para controlar estes operadores e o jogo *online* na sua globalidade, confirmando-se as preocupações referidas pela ANACOM.

⁴² A ANACOM, levanta algumas dúvidas quanto à escolha de certas terminologias usadas pelo legislador, nomeadamente no que respeita às definições citas nas alíneas g), h) e o) do artigo 4.º do RJO (Regime Jurídico dos jogos e apostas online) e às alíneas b) e c) do n.º1 do artigo 18.º, afirmando, quanto às últimas, que deveriam deter uma terminologia uniformizada nas expressões que retratam a «entidade exploradora». Acrescentam também a incoerência redigida na alínea a) do n.º6 do artigo 12.º, aquando da menção aos «representantes legais das pessoas coletivas», sendo que se afirmam idóneos face ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 (o mesmo comentário é aplicável à alínea b)).

É também questionada a taxa, expressa nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º, referente à pré-avaliação de um pedido de licença (para as concessionárias de jogo *online*). A ANACOM refere que a instauração deste tipo de taxa parece desprovida de viabilidade, acrescentando muitas dúvidas quanto a sua legalidade. Destaca ainda a opção do legislador (a seu ver, errada) em não especificar os trâmites do processo administrativo para o caso da atribuição da licença ser positiva embora não se tenha verificado o pagamento da taxa prévia pela entidade em questão.

Questiona-se também se as «autorizações» para explorar os novos tipos de jogo (terminologia utilizada nos artigos 5.º e 18.º do RJO) não deveriam traduzir-se num averbamento à própria licença.

É proposta uma alteração à alínea e) do n.º1 do artigo 19.º, no sentido em que as condenações em causa devem carecer de decisões transitadas em julgado⁴³. É também proposto que ao artigo 24.º se acrescente a obrigação de informar sobre os contactos da entidade e o seu logótipo.

A ANACOM faz ainda notar algumas preocupações quanto à salvaguarda dos intervenientes/clientes deste novo mercado. Em primeiro lugar atenta que o artigo 25.º, devido ao seu carácter extensivo, poderá aumentar o risco de «pirataria» informática pondo em causa os dados pessoais dos jogadores. Realça também que o RJO não detalha, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista operacional, a forma como as obrigações previstas no artigo 28.º (filtragem e barramento ao acesso a determinados *websites*) serão implementadas. E por último a possibilidade de surgirem abusos por parte dos colaboradores da entidade de controlo, inspeção e regulamentação, sendo que por via do artigo 10.º, n.º1 podem «[...] ter acesso às contas dos jogadores.» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 114).

Encerrando a análise do RJO, a ANACOM faz seguir o seu parecer de um breve escrutínio aos pressupostos da presente proposta de lei. Neste sentido entende que alguns pontos devem ser clarificados e/ou revistos, nomeadamente no que concerne às coimas previstas para os ilícitos de ordenação social. Levantando-se a necessidade de serem clarificadas as

⁴³ O TJUE considera, no acórdão 107/09.9YFLSB, que «[a]s decisões judiciais consideram-se transitadas em julgado logo que não sejam susceptíveis de recurso ordinário[...]» (TJUE, 2009: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/31e46ddc656435ab80257633003e7874?OpenDocument>)

reduções de coimas prevista nas alíneas j) e i) do artigo 4.º, tal como algumas questões técnicas quanto aos pressupostos da alínea g)⁴⁴ do mesmo artigo.

Ainda referente ao artigo 4.º, a ANACOM menciona que a subalínea xi) da sua alínea u) pode tornar-se confusa e gerar alguma incerteza de interpretação legislativa, podendo até considerar-se excessiva. Visto tratar-se de um processo decisório, as notificações deveriam caber exclusivamente à secretaria de secção/juízo (na qual decorra o processo), ou, caso não se tomem presente os atos ao juiz, deve caber ao representante do Ministério Público.

Por último, a ANACOM faz levantar uma dúvida quanto à natureza dos tributos previstos na presente proposta de lei, mais especificamente quanto à génese do artigo 5.º. Questiona-se se os tributos em causa realmente se afiguram como impostos, ou se devido às suas características caiem no âmbito das taxas. Após uma breve análise, e fazendo uso dos conceitos trazidos pelo Dr. Pedro Soares Martinez⁴⁵, afirmam que «[...] salvo melhor opinião – parece-nos revestirem características de verdadeiras taxas e não de impostos» (ANACOM, 2014: 19).

No seguimento da análise ao artigo 5.º e posteriormente ao artigo 10.º da proposta é ainda salientada, com alguma estranheza, a repartição da receita proveniente destes tributos. Tem-se que é distinguida uma percentagem de receita a favor da entidade de controlo, inspeção e regulamentação (SRIJ do Instituto de Turismo de Portugal I.P.) e uma percentagem a reverter para o Instituto de Turismo de Portugal I.P. De acordo com os estatutos do Instituto de Turismo de Portugal I.P. o seu serviço de inspeção de jogos carece de autonomia financeira. Desta forma a ANACOM questiona a divisão desta receita, contestando que poderá tratar-se de uma possível duplicação da receita revertida a favor desta instituição.

⁴⁴ O artigo 4.º alínea g) prevê o que, no uso da autorização legislativa, o Governo pode «estabelecer que se o agente retirar da infração um benefício económico presumivelmente superior ao limite máximo da coima aplicável, pode esta elevar-se até a montante do benefício [...]» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 41). Perante esta afirmação a ANACOM discorda do uso da terminologia «presumível», pois afirma que a entidade com competência para aplicar a coima, não deve presumir se o benefício é superior ao montante máximo da moldura contraordenacional prevista, mas sim calcular o seu valor em concreto, face aos elementos já existentes no processo.

⁴⁵ É afirmado por Pedro Soares Martinez que um dos critérios utilizados para distinguir imposto de taxa é o da divisibilidade ou indivisibilidade dos serviços públicos oferecidos: Contrariamente às taxas, no caso do imposto, os serviços associados não são divisíveis pelos cidadãos. Ver ainda Martinez, 1994.

4.2.6. Parecer da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Chamada a pronunciar-se sobre a proposta de lei n.º 238/XII, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) optou por cingir as suas observações a questões genéricas e de princípio.

Neste sentido a SCML inicia o seu parecer com uma breve alusão ao estado da matéria do jogo em Portugal e no resto da UE. Destaca a forma como o estado Português tem justificado as restrições impostas às atividades de jogo a dinheiro (alegando a persecução de objetivos de ordem pública e razões de interesse geral) e às dificuldades que outros EM têm sentido em justificar os seus quadros jurídicos face aos princípios europeus da liberdade de prestação de serviços, de estabelecimento e de livre circulação de pessoas e bens.

Quanto à presente proposta de lei é realçada a forma como esta irá alargar o espetro do jogo em Portugal quer por via *online*, quer da forma tradicional. Desta forma, o Estado Português deixará de poder invocar as razões de interesse geral para a manutenção dos direitos exclusivos da exploração das lotarias e apostas mútuas para a SCML. Esta tem sido a linha da jurisprudência do TJUE optar por declarar como incompatível com o direito comunitário os ordenamentos que detenham uma oferta de oportunidades de jogo muito alargada⁴⁶.

Por fim, e para concluir o seu parecer, a SCML faz uma breve abordagem à moldura tributária exposta na presente proposta legislativa e à forma como ela poderá influenciar a estrutura do jogo quer *online*, quer físico.

Em primeiro é salientada a opção do legislador em aplicar um leque muito vasto de taxas, a variar consoante o tipo de jogo⁴⁷, ficando a dúvida quanto à técnica e lógica utilizadas para tal dedução.

⁴⁶ O TJUE tem proferido decisões uniformes em matéria da regulamentação do jogo, declarando que os Estados Membros têm legitimidade para restringir a oferta de jogo (por forma a um regime de direitos exclusivos, de licença ou de concessão) por razões de ordem pública ou razões imperiosas de interesse geral, desde que tal seja coerente, sistemático, proporcional e não discriminatório. Neste sentido mostra-se contraditório alegar motivos de ordenamento nacional, para restringir certas ofertas de jogo, a par de uma política de alargamento do espetro do jogo (SCML, 2014).

⁴⁷ Ora veja-se o exemplo citado pela SCML no seu parecer à Proposta de Lei n.º 238/XII: Visto que a tributação do vídeo bingo é de 10% sobre a receita bruta, então se o *pay-out* for de 90% (estimativa conservadora) o imposto será calculado sobre os restantes 10%, gerando um imposto devido de 1%. Comparando este valor ao regime previsto para as apostas desportivas (8% a 16% do valor da aposta), facilmente se conclui que o regime do vídeo bingo é bastante favorável.

Cabe também realçar a forma como este diploma opta por premiar os jogos *online* em detrimento do jogo físico. Tal é visível pela não sujeição a IS dos prémios de valor superior a cinco mil euros, às diferentes modalidades de jogo que se pretendem regulamentar, contrariamente à realidade dos prémios referentes aos jogos sociais do Estado.

Por fim, é constatado pela SCML que a proposta em questão não prevê qualquer tipo de teto máximo para o *pay-out* das diferentes modalidades de jogo que se pretendem regular. Assim, e tendo em conta que os jogos sociais do Estado demonstram um *pay-out* a variar entre os 50% (Euromilhões) e os 70% (Lotaria Nacional), teme-se a deslocação dos apostadores para modalidades de jogo que ofereçam opções «mais lucrativas».

4.2.7. Parecer do Conselho Nacional de Desporto

Solicitado a pronunciar-se sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII, o Conselho Nacional de Desporto reuniu as posições das instituições relevantes para o desporto em Portugal, de forma a assegurar um parecer completo e fiel às necessidades do desporto nacional. Assim, foram tidas em consideração as seguintes instituições e membros integrantes do conselho: Comité Olímpico de Portugal; Academia Olímpica de Portugal; Confederação de Desporto de Portugal; Conselheiro Professor Doutor Manuel João Coelho e Silva; Conselheiro Comandante João Fonseca Ribeiro; Conselheiro Engenheiro Pedro Couceiro; Federação Portuguesa de Futebol: Liga Portuguesa de Futebol Profissional; Confederação das Associações de Treinadores de Portugal; e Associação dos Jogadores de Futebol não Profissionais.

Na sua generalidade, as instituições e membros do Conselho Nacional de Desporto demonstram a mesma posição quanto à necessidade da regulamentação do mercado do jogo *online*, o que será facilmente afigurado pela proximidade de interesses.

Com a análise geral dos diferentes pareceres citos pelo Conselho Nacional de Desporto, afigura-se que os membros deste conselho tomam como certo os benefícios provindos da regulamentação deste mercado⁴⁸. No entanto são também consensuais as preocupações

⁴⁸ Ora veja-se, a título exemplificativo, um argumento referido pela Confederação de Desporto de Portugal: «[...]reconhece a importância destas iniciativas[...]quanto ao jogos e apostas *on line* que não só movimentam montantes consideráveis de forma desregulada como podem provocar risco social, por potencialmente permitirem a aplicação de capitais de origem duvidosa, a criação de comportamentos aditivos e intervenções que minam a verdade desportiva. (CDP, 2014).

quanto à presente proposta legislativa: a corrupção no desporto; e a redistribuição do rendimento decorrente das atividades que se pretendem regulamentar.

Posteriormente ao levantamento dos interesses e preocupações gerais do Conselho Nacional de Desporto cabia, ainda, uma análise mais estrita à proposta em apreço. Para tal, selecionaram-se os pareceres de duas instituições de alta relevância no desporto nacional: Comité Olímpico; e Federação Portuguesa de Futebol.

Em conformidade com o restante Conselho Nacional de Desporto, ambas as instituições em apreço saúdam o facto de se ter procurado regulamentar o mercado do jogo *online*.

O Comité Olímpico inicia o seu parecer afirmando que o desporto surge como uma das razões que levaram à necessidade de regular o jogo *online*, conferindo às suas instituições o dever de intervirem como parceiros ativos neste processo.

Quanto às preocupações legislativas, surgem na mesma linha das anteriormente referidas pelo Conselho Nacional de Desporto. Assim o Comité Olímpico afirma que a corrupção no meio desportivo, através da manipulação de resultados⁴⁹, mostra-se uma ameaça real e contemporânea que deve ser tida em consideração quando se pretende regular um mercado tão volátil nesta matéria. Perante as notícias que surgem, quase diariamente, envolvendo casos de jogos disputados em Portugal (onde se pressupõem o envolvimento de redes criminosas e o movimento elevado de capitais) é afirmado que a Proposta de Lei n.º 238/XII não deveria deixar as competições desportivas expostas a tal realidade.

Não menos relevante, afirma o Comité Olímpico que a sustentabilidade do desporto depende do justo retorno das receitas geradas pela regulamentação das apostas desportivas. Sendo que estas receitas dependem diretamente das competições organizadas pelas federações desportivas e que a presente proposta de lei segue o princípio da reversibilidade, é então questionada a sua alínea l) do artigo 5.º, quanto à parte em que considera, para fins de distribuição da receita, um conjunto de entidades completamente estranhas ao sistema desportivo.

Veja-se ainda os restantes pareceres dos membros e instituições do Conselho Nacional de Desporto.

⁴⁹ A regularidade com que casos de manipulação de resultados são notificados é vista por vários autores e analistas como uma ameaça à integridade do desporto superior à que tem sido criada pelo uso de *doping*. Esta realidade mostra-se cada vez mais disseminada pelo mundo desportivo (Nacional e Internacional). Ora veja-se, a título de exemplo a abordagem ao tenista Novak Djokovic no sentido de perder o jogo da primeira ronda de um torneio em São Petersburgo, na Rússia, a troco de mais de cem mil euros (DN, 2016: <http://www.dn.pt/desporto/interior/djokovic-admite-ter-sido-abordado-para-perder-um-jogo-4985365.html>)

Por fim, o Comité Olímpico finda o seu parecer com uma série de recomendações para o legislador, entre as quais se destacam o dever de a legislação prever um justo retorno financeiro para os organizadores das competições desportivas e a necessidade de criar uma autoridade independente de regulação, sendo questionada a integridade do SRIJ, integrado no Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

A Federação Portuguesa de Futebol, por sua vez, opta por ressaltar as suas preocupações com a manipulação de resultados e com a redistribuição da receita, através da expressão de um dos onze valores da UEFA⁵⁰ (União das Federações Europeias de Futebol), afirmando a sua principal preocupação como a proteção do desporto.

Ainda no que se refere à preocupação com o desporto, a Federação Portuguesa de Futebol questiona o carácter apenas consultivo que o artigo 5.º concede às federações desportivas. Afirmam que para além de obrigatória, a audição das federações desportivas deveria ser vinculativa, caso o seu parecer se mostrasse desfavorável, pois nenhuma entidade se encontra em melhor posição para «[...] nomeadamente na defesa da integridade desportiva, decidir sobre os eventos que devem ser objeto de exploração de apostas desportivas» (FPF, 2014).

Em suma, a Federação tem como objetivo primordial uma regulamentação com base no princípio da colaboração entre o Estado e as federações desportivas. Desta forma afirma que poderia colmatar-se uma lacuna existente na proposta legislativa: a falta de resposta penal para a manipulação de resultados no âmbito das apostas *online*.

Em linha com o restante Conselho Nacional de Desporto, cabe também à Federação Portuguesa de Futebol referir a secundarização do desporto na redistribuição da receita tributária referente ao imposto que se pretende instituir.

Neste sentido, é mais uma vez realçada a importância que as competições desportivas têm para o mercado das apostas *online*, pretendendo-se o justo retorno financeiro para a afetação ao desenvolvimento do desporto.

⁵⁰ A UEFA segue os seus objetivos de acordo com onze valores primordiais, sendo este número utilizado em alusão aos jogadores que constituem uma equipa de futebol. O 7.º valor remete para a problemática das apostas desportivas: «Betting is a source of funding but also a risk for football[...] It is only right that football obtains its fair share of income from betting. However, our primary focus must continue to be a total commitment to protecting sporting integrity[...]» (UEFA: <http://www.uefa.org/about-uefa/eleven-values/>)

4.2.8. Parecer do Conselho Nacional do Consumo

Perante a proposta de lei n.º 238/XII, o Conselho Nacional do Consumo optou por reunir os pareceres de alguns dos seus membros, de forma a maximizar o alcance dos interesses deste Conselho. Neste sentido, pronunciaram-se as seguintes instituições: Direção Geral do Consumidor; União Geral de Consumidores; Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; e Associação dos Consumidores da Região dos Açores.

De uma forma geral, é consensual às quatro instituições que face à evolução das tecnologias e ao exponencial crescimento do seu uso, se mostrava necessário assegurar a regulamentação dos jogos *online*. No entanto as preocupações quanto à proposta de lei em análise mostram-se bastante díspares, carecendo então de uma análise mais minuciosa às opiniões e conclusões de cada instituição.

A Direção Geral do Consumidor, desde logo, opta por ressaltar que dificilmente se poderá calcular ou presumir os efeitos e contornos da inovação legislativa em análise, indicando que o projeto legislativo deverá contemplar uma norma de avaliação dos impactos, decorridos dois a três anos de vigência.

No que respeita às alterações propostas ao Código da Publicidade destacam, com satisfação, o acolhimento de algumas sugestões feitas por esta entidade, num parecer anterior. No entanto, aludem para as dificuldades de fiscalização do disposto no n.º 3 do artigo 21º, o qual vem proibir a publicidade de jogos e apostas a menos de duzentos e cinquenta metros de escolas ou outras instituições destinadas à frequência de menores. Sendo certo que a Direção Geral do Consumidor não dispõe de poderes inspetivos, impossibilitando a deslocação isentiva aos locais próprios, sugere-se que a norma prevista pelo n.º 3 seja fiscalizada pelo Instituto de Turismo de Portugal.

Quanto à União Geral de Consumidores, esta não demonstra qualquer objeção uma vez que a proposta legislativa não produz qualquer diminuição ou restrição dos direitos e liberdades dos consumidores.

A Confederação de Comércio e Serviços de Portugal, como representante de grande parte dos mediadores dos jogos sociais do Estado, entende que face as disposições presentes na proposta em análise levantam-se algumas questões pertinentes de ordem comunitária.

Mais uma vez, levanta-se o problema do monopólio do jogo, que vinha sendo justificado pelo Estado Português por razões de ordem pública. Verifica-se que, de acordo com a

jurisprudência do TJUE, ao alargar a liberalização do jogo (com a regulamentação do jogo *online*, presente na proposta em análise) o Estado estará a fragilizar os fundamentos existentes para este monopólio.

Neste sentido, a Confederação de Comércio e Serviços de Portugal destaca a sua preocupação com o fim do monopólio do jogo, pois mostra-se um risco para a atividade dos mediadores dos jogos sociais do Estado.

Contrariamente aos demais membros da Confederação, a Associação dos Consumidores da Região dos Açores entende que, na sequência do alargamento do espectro do jogo em Portugal, deveria o legislador ter complementado ainda um maior número de tipos de jogo, dos quais as apostas cruzadas ou de intercâmbio⁵¹ se mostram muito pertinentes.

Contudo, quanto aos ilícitos de mera ordenação social previstos na proposta de lei n.º 238/XII, destacam a necessidade de fixar um período de interdição ao exercício da atividade relacionada com o ilícito, tal como é previsto para os ilícitos criminais.

4.2.9. Parecer da Confederação do Turismo Português

Em apreço à proposta de lei n.º 238/XII e de acordo com os seus estatutos, a Confederação de Turismo Português opta por pronunciar-se através da Federação dos Trabalhadores da Agricultura, Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal (FESAHT).

À semelhança do quem vem sendo norma nos pareceres analisados anteriormente, a FESAHT inicia a sua análise com uma posição favorável quanto à necessidade de regulamentar o jogo *online* uma vez que se mostra primordial o combate à economia paralela e à evasão fiscal, procurando salvaguardar os interesses do Estado e garantir os direitos dos jogadores. No entanto, desde logo ressalvam o caráter suscetível da matéria que se pretende regulamentar, afirmando que se deveria ter possibilitado uma discussão pública mais aberta de forma a acautelar os interesses de todos os grupos intervenientes neste mercado.

Na senda da análise ao projeto legislativo, a FESAHT inicia com um pequeno levantamento histórico quanto aos efeitos nefastos que o jogo ilegal tem exercido sobre os

⁵¹ Tem-se por apostas cruzadas ou de intercâmbio aquelas que são realizadas entre jogadores através de uma plataforma comum, disponibilizada por um operador. Neste tipo de jogo a receita do operador provém de uma comissão cobrada aos vencedores das apostas. (ANACOM, 2014).

concessionários de casinos e de salas de bingo, o que por sua vez tem tido um impacto brutal no Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca de Casinos (FESSPBC). Assim, atendendo que é da responsabilidade do Estado a gestão do FESSPBC, e que este não tomou as medidas necessárias para assegurar o seu equilíbrio financeiro (mesmo sendo solicitado a fazê-lo por esta instituição e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social), a FESAHT propõe que este fundo seja considerado na redistribuição da receita proveniente do jogo, revertendo a seu favor um por cento dessa receita.

Quanto ao alargamento generalizado da publicidade do jogo, presente na proposta de alteração do Código da Publicidade, a FESAHT considera-o como desadequado do ponto de vista social, sendo manifestamente insuficientes as restrições apresentadas na proposta. É ainda considerado que a exceção prevista para a publicidade dos jogos sociais do Estado (presente no n.º6 do artigo 21º) se mostra desprovida de sentido.

É também questionada a competência de atribuição de licenças de exploração de jogo, delegada à Comissão dos jogos, sendo afirmada que esta função deverá caber ao membro do Governo responsável pela área do turismo.

Na linha das alterações propostas ao jogo do Bingo salientam a sua preocupação com o possível fim da forma tradicional deste jogo. Desta forma teme-se que as novas modalidades de Bingo, previstas na proposta legislativa em apreço, poderão sobrepor-se de forma insustentável ao Bingo tradicional. Neste sentido, mostram especial desacordo com a possibilidade dada às concessionárias de Bingo em alargar o horário de funcionamento das zonas destinadas à exploração do vídeo-Bingo e do Bingo eletrónico, por acreditarem que tal irá implicar um aumento da carga horária dos funcionários, não se refletindo ao nível salarial.

Por fim, e ainda na senda das alterações propostas ao jogo do Bingo, afirmam que o n.º5 do artigo 25º do DL n.º 31/2011 deverá contemplar uma norma que salvaguarde o direito constitucional à segurança no emprego⁵². Pretende-se que findada a licença de exploração, pelo decurso do prazo ou qualquer outro motivo, a posição de arrendatário bem como

⁵² A este respeito recorde-se um caso que data de 2004 referente à concessionária de Bingo S. C. Salgueiros, uma das maiores e mais lucrativas salas de Bingo de Portugal, até então. Aquando do fim da sua licença de exploração do jogo do Bingo, os postos de trabalho apenas foram salvaguardados pela luta incessante dos trabalhadores e sindicatos, conseguindo «obrigar» o Estado a entregar a concessão a uma nova empresa. Caso contrário, e à semelhança do que se sucedeu a 2012 com esta mesma concessionária, todos os postos de trabalho seriam postos em causa (no caso da S.C. Salgueiros cerca de cem postos de trabalho encerraram em 2012 devido à falta de uma medida de segurança para o emprego) (FESAHT, 2014).

todos os bens da sala de Bingo revertam para o Estado, sendo que este deverá prosseguir com a atividade ou proceder a um novo concurso para atribuição da licença.

4.2.10. Parecer da Associação Nacional de Apostadores *Online*

Findada a análise dos pareceres solicitados pelo Governo às diversas instituições de relevo para a temática da presente inovação legislativa (Proposta de Lei n.º 238/XII) emergiu a necessidade de escortinar a posição dos apostadores, tomando como certo que se trata de uma parte verdadeiramente interessada neste processo.

A este respeito coube estudar a posição da Associação Nacional de Apostadores *Online* (ANAon), constituída com vista em defender os interesses dos apostadores em Portugal.

Desde logo é destacada a ineficiência e o modelo arcaico do quadro jurídico que regula o jogo pela forma como tende a ignorar uma realidade incontornável, crescente e disseminada por todo o mundo. Neste sentido, é defendido pela ANAon a necessidade de regulamentar todas as práticas de jogo ou apostas que ainda não se encontrem reguladas em Portugal. No entanto, a par do parecer favorável à regulamentação do jogo *online*, são também apontadas algumas críticas à Proposta de Lei n.º 238/XII.

Em primeiro lugar a ANAon salienta a escolha do legislador, a seu ver errada, em fazer assentar o modelo tributário das apostas desportivas *online* no volume das apostas, em detrimento da receita bruta. É referido que o presente modelo tributário terá um impacto negativo para operadores, podendo tornar-se inviável do ponto de vista financeiro e por sua vez afastar os jogadores do mercado regulado.

Ainda no que respeita ao modelo escolhido, cabe referir que estabelecer um tributo na base do volume das apostas poderá colocar o Estado numa posição difícil para defender o seu necessário afastamento «[...]relativamente a um interesse direto no jogo» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 56).

Não menos importante, e tal como havia sido referido pela Associação dos Consumidores da Região dos Açores, a ANAon refere que o RJO para além de restringir em demasia a liberdade de escolha dos apostadores acaba por negligenciar a existência das apostas cruzadas, não as contemplando para fins legislativos.

Assim, na linha das melhores práticas Europeias e por forma a garantir uma progressão no combate ao jogo paralelo, mostra-se essencial considerar as apostas cruzadas nas categorias de jogo cuja exploração é autorizada, previstas no n.º 1 do artigo 5.º do RJO.

Outra grande preocupação da ANAon prende-se com a questão da liquidez internacional⁵³ e a forma como esta será facultada para os tipos de jogo que dela careçam. Pois tal não é especificado pelo RJO, podendo apenas deduzir-se que haverá liquidez internacional caso seja realmente necessário.

A possibilidade de existir falta de liquidez é nefasta para qualquer tipo de mercado, tornando-o volátil e de difícil integração para os seus vários intervenientes. A este respeito, o mercado do jogo não é exceção podendo a falta de liquidez abalar a segurança dos seus operadores e desta forma inviabilizar o seu interesse no mercado nacional, com consequências ao nível da procura de alternativas no mercado paralelo. Como tal, a liquidez internacional pode considerar-se como um fator crucial para a persecução dos objetivos do RJO.

Por último, realçam a sua preocupação com a forma como a proposta em apreço define o registo de apostadores, nomeadamente no que concerne aos meios de depósito e levantamento.

Neste sentido a ANAon constata a forma como os artigos 25.º e 26.º do RJO se tornam restritivos para o apostador, cingindo os seus movimentos à utilização de uma conta bancária na qual «[...] devem ser creditados e debitados todos os movimentos decorrentes da atividade de jogos e apostas *online*» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 105). Assim, limitando-se o jogo *online* ao uso de uma conta bancária irá criar-se um pressuposto discriminatório em relação ao jogo de base territorial, no qual as apostas são estendidas ao uso de numerário. A este respeito, a ANAon não pede que se estenda o jogo *online* aos depósitos em numerário, mas afirma que deveram ser dadas outras possibilidades e outros métodos de depósito não descritos pelo RJO.

⁵³ Em termos de jogos/apostas a liquidez refere-se à velocidade e facilidade com que um jogador entra num determinado tipo de jogo, ou seja à forma como esse mercado é «alimentado». No caso da liquidez internacional, a forma de sustentar esse mercado é feita de forma internacional, recorrendo a capitais estrangeiros. (ANAO, 2014).

4.3. O Modelo de Tributação do Jogo *Online*: Opções Políticas

Segundo Sun Tzu (2009:124), em *Arte da Guerra*, «[o] general que compreende integralmente as vantagens que resultam da variação das táticas sabe como manejar as suas tropas.» Desta forma depreende-se o papel fundamental que a governança⁵⁴ desempenha na sociedade moderna. Através dela, são tomadas as decisões que fazem diferir, política e juridicamente, os Estados entre si classificando-os como mais ou menos atrativos para os mercados externos, bem como mais ou menos estáveis para os seus operadores internos. Sugere-se então que a estabilidade de qualquer mercado é diretamente espelhada nas bases do seu quadro jurídico, nomeadamente nas características do seu sistema tributário, nível da carga tributária e base de incidência dos tributos. Tal como refere a OCDE, em *Taxation, State Building and Aid*, «[a] ligação entre tributação e governança não é imediatamente aparente, mas na verdade são conceitos vitais um para o outro.» (OCDE, 2008).

No sentido de regulamentar o jogo *online* segue-se a mesma linha de pensamento dos restantes mercados, existindo um vasto leque de abordagens possíveis quanto ao quadro fiscal a desenvolver. A este nível incluem-se o nível de carga tributária e a base de incidência do tributo, sendo que através destas variáveis se conseguem mudanças radicais quanto à aplicabilidade e à funcionalidade do modelo em causa (PWC, 2011). Desta forma é compreensível toda a ênfase social e política que gira em torno do regime tributário previsto para o jogo *online* em Portugal.

4.3.1. Diferentes abordagens à tributação do jogo *online*

Conforme analisado anteriormente, as abordagens à tributação do mercado do jogo *online*, bem como dos restantes mercados, resultam tanto da variação do nível de tributação como da forma de tributar em si. Assim, e no que concerne ao nível de tributação, é expectável

⁵⁴ A governança é geralmente definida pela forma como o poder político é exercido na sociedade, visando geralmente o desenvolvimento e a consolidação social e económica.

Tal como refere Paulo Costa, «o termo governança designa os mecanismos que sustentam o estado de direito (em contraste com o poder arbitrário, autocrático ou maioritário), a estabilidade política e legal, e políticas conducentes a resultados dum maneira geral desejáveis, tais como a melhoria do nível de vida, o baixo desemprego, entre outros.» (2014:150)

Neste âmbito vide: CATARINO, João Ricardo; DIOGO, Sara; LOPES, André – A Boa Governança e a Competitividade Fiscal. In: CATARINO, João; GUIMARÃES, Vasco (Coord.). **Lições de Fiscalidade Volume 2**. 1ª Edição. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-6089-7. pp. 415-480.

que a introdução num mercado, *Ceteris paribus*, de um imposto mais penalizador para os seus intervenientes resulte na estagnação ou mesmo na regressão do desenvolvimento desse mercado.

Tomando o imposto como custo agregado do jogo *online*, numerosos estudos empíricos analisaram a sensibilidade da relação entre a variação deste custo (pressupondo uma variação no preço do jogo) e a oscilação do número de apostas (fator que reflete a atividade de mercado). As conclusões destes estudos revelam que o jogo *online* detém um mercado de características elásticas⁵⁵, ou seja, à medida que o custo do jogo aumenta dá-se uma redução direta no volume de apostas, o que irá afetar diretamente o desenvolvimento do mercado. Neste sentido, para uma diminuição dos custos do jogo *online*, é esperado o efeito oposto⁵⁶. (PWC, 2011).

As variações no nível de carga tributária são ainda mais efetivas para mercados recém-legalizados (como é o caso do mercado do jogo *online* nacional). Nestes casos um regime tributário mais penalizador irá dificultar, ou mesmo inviabilizar a entrada no mercado dos novos operadores, comprometendo diretamente o investimento neste mercado. Gera-se, então, um incentivo indevido à permanência dos operadores no mercado paralelo, corrompendo-se um dos grandes objetivos da legalização e regulamentação dos jogos *online*: a absorção do mercado paralelo; e a proteção dos intervenientes de mercado. (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014).

A par do nível de tributação, a base de incidência do imposto é igualmente um fator determinante na abordagem ao quadro tributário do jogo *online*. Para esta variável existe um vasto leque de aproximações possíveis das quais se destacam a tributação sobre o volume das apostas (*tax on stakes*) e a tributação assente na receita bruta, mais conhecida por GGR (*Gross Gaming Revenue*). Como alternativa a estas duas abordagens o imposto pode ser aplicado tanto por meio de um ato único (imposto por unidade), relativizando o conceito de capacidade contributiva, como por meio da introdução de taxas relativas à atividade do jogo *online* (a título exemplificativo têm-se a taxa referente à atribuição da licença para operar no mercado nacional, prevista pela proposta de Lei n.º 238/XII).

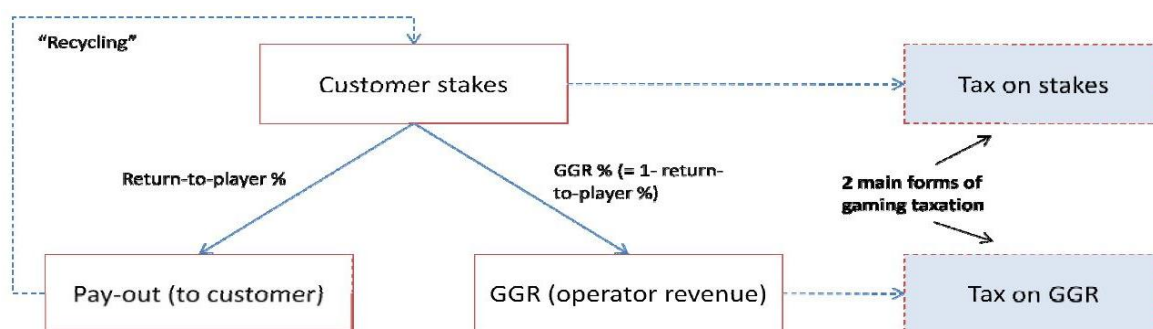
⁵⁵ Elasticidade trata-se de um «[t]ermo largamente utilizado na economia para expressar a resposta de uma variável às variações de uma outra. Assim, a elasticidade de X relativamente a Y significa a variação percentual de X por cada variação de 1% de Y. (SAMUELSON: NORDHAUS, 1999: 744).

⁵⁶ Denote-se, no entanto, que o preço do jogo *online* nem sempre é diretamente influenciado pela variação do custo do imposto. A título de exemplo, uma redução nos impostos sobre o jogo *online* pode não ser refletida percentualmente numa redução do preço do jogo, podendo ser tomada pelos operadores como lucro adicional. (PWC, 2011)

Uma análise geral à regulamentação do jogo *online* sugere que, na sua maioria, este tipo de mercado se apresente constituído pela fusão de algumas das formas de tributar anteriormente expostas, por exemplo na proposta de lei n.º 238/XII destacam-se a tributação pelo volume de apostas, a tributação pela receita bruta, bem como a afixação de taxas para atribuição de licenças aos operadores.

Estando perante um mercado de características complexas no que respeita ao seu quadro jurídico, irá centrar-se a abordagem do estudo nas duas formas mais comuns de aplicar a tributação ao jogo *online*: tributação sobre o volume das apostas; e tributação assente na receita bruta.

Gráfico 4.1 – Imposto sobre o volume das apostas vs. Imposto sobre a receita bruta do jogo *online*



Fonte: PWC, *Taxation and online sports betting in Germany* (2011:5)

O Gráfico 4.1 retrata a forma como os dois modelos em estudo podem ser aplicados ao orbe do jogo *online*, salientando a dicotomia existente entre estas duas formas de tributar.

Do ponto de vista da receita fiscal, a divergência entre um imposto sobre o volume das apostas e um imposto sobre a receita bruta prende-se com o momento em que se gera a dívida tributária. Como é possível observar no gráfico anterior, a tributação sobre o volume das apostas remonta ao momento em que é realizada qualquer aposta. Pelo contrário, a tributação sobre a receita bruta, como o próprio nome indica, é gerada por uma taxa imposta à receita bruta do operador. Contudo a escolha do modelo tributário do jogo *online* passa por mais do que a escolha do momento da tributação.

Em geral, a experiência tributária conclui que os dois modelos em estudo refletem uma divergência no rumo económico do mercado do jogo *online*, perspetivando-se políticas

mais proactivas perante um imposto assente na receita bruta. Devido às suas características, é esperado que este tipo de imposto leve os operadores a reduzir os preços do jogo (mantendo as margens de lucro mais baixas), optando por estratégias de alto volume de negócios, o que irá permitir diminuir a percentagem do imposto pago em relação ao volume das apostas. Em contraste, um imposto sobre o volume das apostas irá incentivar os operadores a aumentarem as margens de lucro, gerando preços mais elevados e conseqüentemente um decréscimo na procura deste mercado. Deste forma, conclui-se que o modelo de tributação sobre a receita bruta proporciona condições para que se estabeleça o preço mais baixo para o jogo *online*, quando regulamentado.

Atendendo à forte presença do mercado paralelo e à concorrência dos mercados externos, um modelo que admita preço mais baixos irá sempre mostra-se mais competitivo. Como resultado espera-se uma absorção do mercado não regulamentado mais eficiente, o que previsivelmente irá conduzir a um aumento da arrecadação de receita tributária e a uma melhor regulamentação e proteção dos operadores deste mercado.

Em suma, «[t]he experience of EU Member States that have already regulated online gaming supports the assertion that a tax on GGR is the most effective way to regulate the market» (PWC,2011:4)⁵⁷.

4.3.2. O modelo de tributário apresentado na Proposta de Lei n.º 238/XII

Com a inovação legislativa e conseqüente regulamentação dos jogos *online* o Estado Português introduz, através do IEJO (Imposto Especial sobre o Jogo *Online*), o modelo tributário referente a este mercado. Este modelo visa tributar todos os rendimentos provenientes da exploração dos jogos e apostas *online*, abrangendo na sua base de incidência todas as entidades exploradoras deste mercado⁵⁸.

A dívida tributária de cada operador é calculada segundo os dois principais métodos de tributação do mercado do jogo *online*: a tributação sobre o volume das apostas; e tributação

⁵⁷ A este respeito importa referir a posição do presidente da ARJEL (*Autorité de Regulation des Jeux Online*), onde afirma que a tributação sobre o volume das apostas (modelo escolhido pelo Estado Francês) não é um sistema viável (PWC,2011).

⁵⁸ À semelhança do IEJ (Imposto Especial sobre o Jogo) este diploma (IEJO) consagra no seu artigo 79.º n.º2 que «[a]s entidades exploradoras [deste mercado] não estão sujeitas a qualquer outro imposto sobre os rendimentos diretamente resultantes da exploração de jogos e apostas *online* [...]» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 141).

assente na receita bruta. A distinção do uso dos dois métodos é feita consoante uma subdivisão em «classes» dos vários tipos de jogo *online*, regulamentados e categorizados pelo n.º 1 do artigo 5.º do RJO. Como tal, o presente modelo é constituído de forma aparentemente complexa, individualizando o tratamento fiscal das quatro grandes «classes» de jogo *online*:

- Jogos de fortuna ou azar (em geral)⁵⁹
- Apostas desportivas à cota;
- Apostas hípcas mútuas;
- Apostas hípcas à cota;
- Vídeo-bingo.

Quanto aos jogos de fortuna ou azar, bem como às apostas hípcas mútuas, o IEJO incide sobre a receita bruta da entidade exploradora, fazendo variar a sua taxa entre os 15% e os 30%⁶⁰. Da mesma forma a tributação do vídeo-bingo assenta na receita bruta, porém a taxa prevista para este tipo de jogo fixa-se em 10%. Já no que concerne às apostas desportivas à cota e às apostas hípcas à cota o IEJO incide sobre «[...]as receitas resultantes do montante das apostas efetuadas» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 143), ou seja, o método tributário recai sobre o volume de apostas, fazendo variar a sua taxa entre 8% e 16%⁶¹. A tabela 4.1 infra demonstra de forma esquemática a subdivisão do modelo tributário do IEJO.

⁵⁹ Neste caso entenda-se por jogos de fortuna ou azar todos aqueles que são especificados nas subalíneas da alínea d) do n.º1 do artigo 5.º do RJO: «[...] i) Bacará ponto e banca/Macau; ii) Banca francesa; iii) *Blackjack*/21; iv) Jogos em máquinas automáticas que desenvolvam temas próprios dos jogos de fortuna ou azar, ou apresentem como resultado pontuações dependentes exclusiva ou fundamentalmente da sorte; v) Póquer em modo de torneio; vi) Póquer não bancado nas variantes «*omaha*», «*hold'em*» e «póquer sintético»; vii) Póquer sem descarte; viii) Roleta americana; ix) Roleta francesa [...]» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 142).

⁶⁰ Segundo o n.º 3 dos artigos 83.º e 85.º do RJO «[...]quando a receita bruta anual da entidade exploradora for superior a € 5 000 000,00, a matéria coletável é dividida em duas parcelas[...]»(Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 142). Desta forma, até ao montante de 5 000 000,00 € a taxa aplicada é de 15%, sobre o excedente a taxa é calculada mediante a seguinte fórmula: «[...]Taxa = $[15\% \times (\text{montante da receita bruta anual} / \text{€ } 5\,000\,000,00)] / 100$ » (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 142), tendo como limite máximo 30%.

⁶¹De acordo com o n.º4 do artigo 84.º e o n.º 6 do artigo 85.º do RJO «[...]quando o montante das apostas efetuadas [...] for superior a € 30 000 000,00, a matéria coletável é dividida em duas parcelas[...]» (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 143). Desta forma, até ao montante de 30 000 000,00 € a taxa aplicada é de 8%, sobre o excedente a taxa é calculada mediante a seguinte fórmula: «[...]Taxa = $[8\% \times (\text{montante das apostas efetuadas} / \text{€ } 30\,000\,000,00)] / 100$ » (Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014: 143), tendo como limite máximo 16%.

Tabela 4.1 – Subdivisão estrutural do modelo do IEJO

Classes de jogo	Método Tributário	Taxa	Regulamentação legal
Jogos de fortuna ou azar	Receita bruta	15%-30%	Artigo 83.º do RJO
Apostas hípcas mútuas	Receita bruta	15%-30%	Artigo 85.º do RJO
Apostas hípcas à cota	Volume das apostas	8%-16%	Artigo 85.º do RJO
Vídeo-bingo	Receita bruta	10%	Artigo 26.º-A do DL n.º 31/2011, de 4 de março
Apostas desportivas à cota	Volume das apostas	8%-16%	Artigo 84.º do RJO

Fonte: Adaptado da Proposta de Lei n.º 238/XII, 2014

Como visto anteriormente, as apostas desportivas à cota são a única «classe» de jogo onde o legislador nacional optou por empregar o método de tributação assente no volume das apostas. Desta forma, atendendo à experiência tributária internacional, bem como às «melhores práticas europeias» não foram poupadas críticas ao modelo nacional e à forma como este poderá ter negligenciado a regulamentação das apostas desportivas.

Para melhor entendimento do modelo proposto para a tributação das apostas desportivas à cota, bem como das consequências que este poderá trazer ao mercado nacional, importa analisar o relatório *Taxation and online sports betting in Germany* (PWC, 2011) e a forma como o seu estudo poderá ser confrontado com a realidade proposta pelo RJO. O relatório em análise providencia um estudo sobre a regulamentação e tributação das apostas desportivas na Alemanha, estabelecendo três cenários possíveis para a tributação deste fenómeno, um dos quais similar ao modelo proposto pelo legislador nacional. Com a criação de três cenários fiscais⁶² o relatório propõe avaliar e diferenciar o nível de absorção do mercado paralelo, o crescimento do mercado regulamentado e o nível de arrecadação de receita fiscal. Desta forma são sugeridos e analisados os seguintes cenários: tributação

⁶² Para esta análise seguir uma linha fidedigna, foram seguidos alguns pressupostos regulamentares, tais como: a não restrição ao número de licenças de operadores; uma regulamentação consistente em todo o território Alemão; a possibilidade de existir apostas «ao vivo»; a capacidade de os operadores se anunciar antes do «lançamento» do mercado regulamentado; e a aplicação do novo regime a 1 de Janeiro de 2012 (PWC, 2011).

sobre o volume das apostas, taxada a 4%; tributação sobre o volume das apostas, taxada a 8%; e tributação sobre a receita bruta, taxada a 20%.

Gráfico 4.2 – Possíveis cenários de análise às apostas desportivas *online* na Alemanha



Fonte: PWC, *Taxation and online sports betting in Germany* (2011:33)

Como havia sido referido anteriormente, e como sugere o gráfico 4.2, um imposto assente na receita bruta (cenário 3) seria o mais propenso à absorção do mercado paralelo, e consequentemente iria gerar o maior nível de receita fiscal provinda das apostas desportivas. Já no que concerne ao cenário menos atrativo (cenário 2), caracterizado pelo estudo em questão como «[...]a restrictive tax regime[...]» (PWC, 2011:33), este revela ter a pior capacidade de absorção de mercado, a par do menor nível de arrecadação de receita fiscal. Mostra-se preocupante a similitude deste último cenário ao método escolhido pelo legislador nacional, o que poderá legitimar as críticas apontadas à escolha deste regime.

4.3.3. As críticas ao IEJO – O método de tributação das apostas desportivas

No seguimento da apresentação do RJO muitas foram as críticas tecidas ao seu modelo tributário e à forma como este poderia distorcer as intenções de regulamentação do mercado do jogo *online*, tornando-o insustentável e mesmo inviável para os seus operadores. A este respeito, a temática de maior discórdia centrava-se no método escolhido para a tributação das apostas desportivas à cota, o que levou à exteriorização do desagrado

de várias instituições como a RGA⁶³ (*Remote Gambling Association*) e a ANACOM. Os *media*, por sua vez, inundaram o mundo digital com pareceres e relatórios que qualificavam o sistema tributário proposto como punitivo e dissuasor do acesso ao mercado do jogo *online*. Assim, o cenário que havia criado o mercado do jogo *online* (internet) era palco das críticas à sua regulamentação.

Perante o clima de insatisfação vivido no seio dos operadores interessados no mercado nacional a RGA, como maior associação comercial do jogo *online*, incumbiu a PWC da realização de um estudo sobre a viabilidade do método tributário proposto para as apostas desportivas à cota. A grande conclusão deste estudo remete para uma perda na arrecadação de receita fiscal adjacente ao panorama tributário escolhido pelo legislador nacional.

O presente estudo (*Sporting bets regulation in Portugal*) indica que o método previsto para a tributação das apostas desportivas poderá levar à perda de competitividade, mantendo os operadores e consumidores à margem do mercado regulamentado. Sendo estas conclusões baseadas na experiência tributária de outros Estados, é afirmado pela PWC «[...] *that in France, with a model identical to the Portuguese, half of the online gambling traders had left the country by the end of the first year [...] which weakened the offer made to the consumers and caused a meteoric decrease of revenue to the Government*» (RGA, 2015,2). É também revelado que a receita prevista para este tipo de jogo ascenda a 17 milhões de euros até 2018. Por outro lado, e caso o imposto sobre as apostas desportivas se baseasse na receita bruta, este iria conduzir a uma receita fiscal 20 milhões de euros superior à prevista, tal como é indicado pelo gráfico 4.3 (RGA, 2015).

Gráfico 4.3 – Receita tributária esperada segundo os dois métodos



Fonte: RGA, 2015:2

⁶³ A RGA surge como a maior associação comercial de jogo *online*, sendo representativa de vinte e duas entidades inseridas neste setor, nomeadamente as famosas *Pokerstars* e *Betfair* (RGA: <http://www.rga.eu.com/pages/en/about-us.html>).

Sob as condições previstas para as apostas desportivas em Portugal é ainda salientado que a capacidade de absorção de mercado será mínima, situando-se entre os 20% e os 25%. Contrariamente ao método previsto pela proposta de lei n.º 238/XII, jurisdições onde prevalece a tributação sobre a receita bruta demonstram valores de absorção de mercado bastante superiores ao esperado.

Tabela 4.2 – Grau de absorção de mercado esperado para os dois modelos – Exemplos

Pais	Regime Tributário	Grau de Absorção
Dinamarca	Receita bruta – 20%	82%
Espanha	Receita bruta – 25%	52%
França	Volume das apostas – 9,3%	25%
Portugal	Volume das apostas – 8%	20%

Fonte: Adaptado de RGA, 2015:3

Em suma, com o presente estudo pretende alertar-se para o possível problema criado pelo método tributário que cobre as apostas desportivas *online*. Além da perda de receita tributária, este método ao demonstrar um previsível baixo nível de absorção irá inequivocamente fomentar o uso do mercado paralelo. Desta feita poderão ser postas em causa as grandes motivações que levaram à regulamentação deste mercado, nomeadamente, a segurança e proteção dos consumidores e a fiabilidade e transparência das operações de jogo.

4.4. Culminar do processo legislativo: Decreto-Lei n.º 66/2015

O Estado Português, por razões de carácter social e de interesse público, apresentou sempre alguma relutância quanto à legalização o ato do jogo, tendo este apenas sido regulamentado em Dezembro de 1927 por meio do DL n.º 14.463, o qual dispunha no seu preambulo que «[...] o jogo era um facto contra o qual nada podiam já as disposições repressivas», ou seja, a regulamentação de 1927 surge devido à falta de controlo do mercado paralelo.

Reconhecida pela primeira vez a ineficácia da política de repressão, a legalização mostrou-se o único caminho para a realidade do jogo, procurando-se modelar e evitar comportamentos excessivos neste mercado por meio da introdução do instrumento fiscal. Com efeito dispõe o DL n.º 66/2015 que «[a] tributação do jogo assume-se, assim, historicamente, como um elemento regulatório efetivo».

Contudo, a par da drástica evolução tecnológica vivida na última década, a exploração e prática da atividade do jogo também sofreu grandes alterações, tendo surgido uma nova realidade não abrangida pelo então quadro normativo vigente, o jogo *online*. Desta forma, à luz desta realidade e do vazio legislativo existente emergia a necessidade de se criar um enquadramento normativo, procurando trazer para a legalidade os operadores e jogadores que se regiam no mercado paralelo.

Vivendo-se um movimento generalizado de regulamentação do jogo *online* na Europa, o Estado Português não poderia prolongar a apatia jurídica quanto a esta temática sob pena de manter o mercado do jogo numa situação comparável à existente a 1927, antes da regulamentação do jogo tradicional.

Neste contexto, a fim de legalizar a prática e a exploração dos jogos *online*, foi iniciada pelo Governo uma etapa de estudos e investigações acerca da regulamentação deste mercado. Da experiência de outros Estados, às implicações internas do novo mercado, estes estudos passaram pelos relatórios e anteprojetos ao diploma, pela proposta de lei n.º 238/XII, pela audição e escrutínio dos pareceres das várias instituições de relevo (caso da ANAon, ANACOM, da SCML, entre outras), sendo colmatado com o presente DL n.º 66/2015 que, fazendo uso da autorização legislativa concedida pela lei n.º 73/2014, aprova o tão esperado regime jurídico dos jogos e apostas *online* (RJO).

O presente DL homologa a prossecução dos objetivos de interesse público que se mostravam adjacentes à legalização do jogo *online*. É referido que as posições jurídicas tomadas pelo legislador nacional, bem como os princípios plasmados no RJO, são propícios a garantir a proteção dos consumidores deste mercado (em especial dos mais vulneráveis), a evitar a fraude e o branqueamento de capitais e prevenir comportamentos aditivos e ilícitos em matéria de jogo *online*, procurando sempre salvaguardar a integridade do desporto através do combate à viciação de apostas e resultados.

Com o culminar do processo de regulamentação do jogo *online*, e procurando atender às necessidades de todos os seus intervenientes, o legislador nacional afirma ter conferido ao

RJO o espectro de jogo o mais alargado possível. Desta forma, assegurando a posição de todas as entidades possivelmente interessadas neste mercado, o Estado Português procurou conferir competitividade ao mercado nacional, almejando o afastamento dessas entidades do mercado paralelo.

No respeitante ao modelo tributário adotado pelo RJO, este segue as linhas sugeridas pela proposta de lei n.º 238/XII, tendo no entanto sido alvo de pequenas alterações que permitiram garantir o âmbito de regulamentação alargado pretendido por este DL.

Por fim, no sentido de assegurar a aplicabilidade do quadro normativo do jogo *online* em Portugal, é afirmado que o RJO confere à entidade responsável pela fiscalização deste mercado (Instituto do Turismo de Portugal I.P.) competências e meios que lhe permitem atuar face aos desafios criados por este novo mercado. Assim, são concedidos ao Instituto de Turismo de Portugal I.P. verdadeiros poderes de controlo, inspeção e regulamentação.

4.4.1. Decreto-Lei n.º 66/2015 e as alterações à Proposta de Lei n.º 238/XII

A 29 de Abril de 2015 a proposta de lei n.º 238/XII deu lugar ao diploma final que regulou os termos dos jogos *online* em Portugal: O Decreto-Lei n.º 66/2015. Este novo diploma repercutiu algumas alterações na proposta legislativa que o antecedeu, destacando-se desde logo as correções e adequações linguísticas e algumas alterações de logística, que proporcionaram um carácter mais claro e acessível ao presente quadro normativo.

Para um melhor entendimento das alterações ao quadro legal do jogo *online*, importa analisar algumas das considerações dadas à ANAon pelo então secretário de estado do turismo Dr. Adolfo Mesquita Nunes. Em primeiro lugar é afirmada a posição do governo em criar um diploma genérico quanto ao seu espectro legislativo, procurando-se proibir ou regulamentar apenas as questões indispensáveis ao bom funcionamento do mercado do jogo. Através desta abordagem o Estado Português pretende um diploma adaptável às possíveis inovações do mercado do jogo *online*.

Nestas considerações é destacado o modelo tributário introduzido pela proposta de lei n.º 238/XII e as falhas que este apresentava na incorporação de determinados tipos de jogo *online*. Ao atestar a incapacidade da regulamentação de jogos e apostas onde o operador apenas retire lucro de uma comissão cobrada aos jogadores e omitindo qualquer referência

específica quanto à liquidez internacional, este inviabilizava a introdução de jogos como o Poker e as apostas cruzadas, casos que têm demonstrado grande impacto financeiro neste setor de atividade.

Como forma de colmatar esses casos foi adiantado ao diploma final (Decreto-Lei 66/2015), nos artigos 89º e 90º, um método tributário assente na receita de casa, ou seja, para jogos onde as comissões cobradas pela entidade exploradora sejam a única fonte de rendimento diretamente resultante do jogo *online*, o IEJO incide apenas sobre esse montante em 15%.

Ainda neste sentido, para a salvaguarda de modalidades como as apostas cruzadas e o Poker *online*, bem como a afirmação clara da existência de liquidez internacional, o SRIJ procedeu, a 17 de Março do presente ano, à publicação de dois regulamentos essenciais, a saber:

- Projeto de Regulamentação que define os Requisitos do Sistema Técnico do Jogo Online para as Apostas Desportivas à Cota em que os Jogadores Jogam Uns Contra os Outros (Apostas Cruzadas);
- Projeto de Regulamento que define os Requisitos Técnicos do Sistema Técnico de Jogo Online com Liquidez Partilhada.

Desta feita, somam-se, ao quadro normativo do jogo *online*, os regulamentos que possibilitam a integração total destas modalidades no mercado Português (ANAON, 2016). Posteriormente à aprovação destes documentos, em Diário da República, será possível prosseguir o objetivo da maximização das atividades regulamentadas no mercado nacional.

Em suma, é possível observar que as linhas propostas para o quadro tributário se mantiveram, tendo sido feitas apenas algumas adequações necessárias para a prossecução dos objetivos estaduais, bem como para a salvaguarda dos interesses dos consumidores deste mercado.

4.5. Perspetivas Futuras – Análise SWOT do Quadro Legislativo do Jogo *Online*

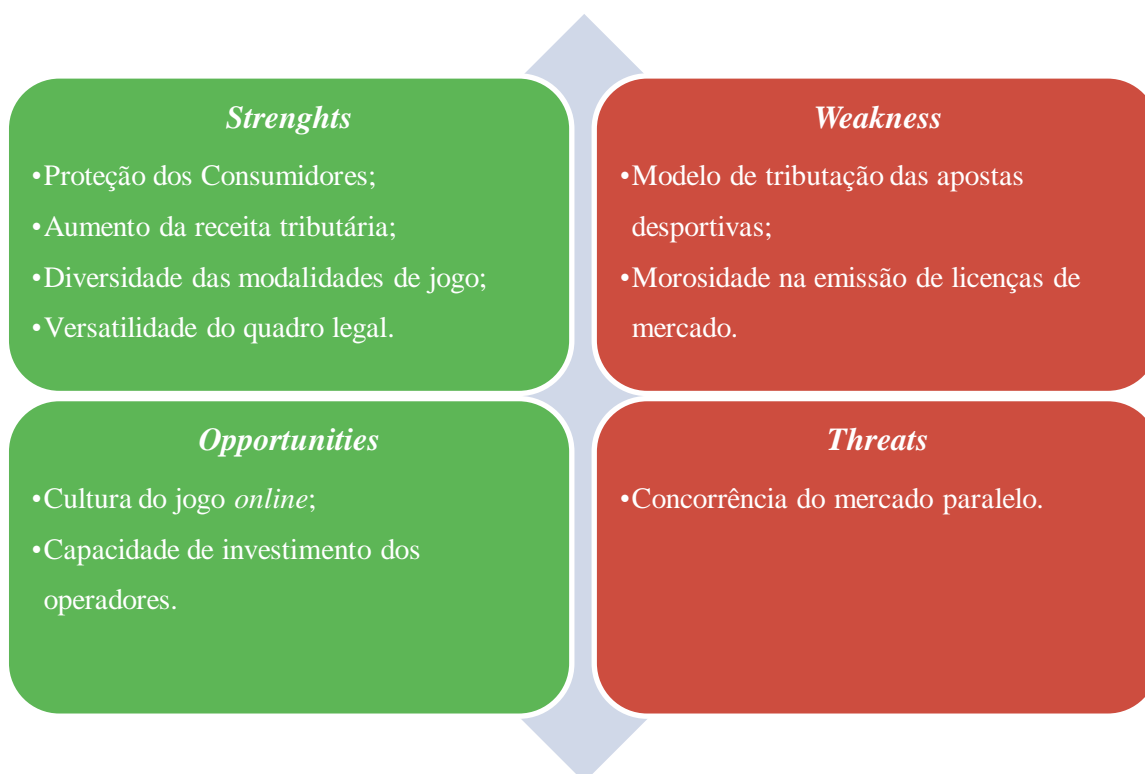
No sentido da regulamentação do jogo *online* em Portugal é admissível e expectável, atendendo às estatísticas Europeias, que haja um incremento direto na sustentabilidade da receita fiscal do Estado e da mesma forma um aumento na proficiência das receitas geradas

através das atividades diretamente relacionadas com o jogo. Mesmo tratando-se de um mercado seletivo, as suas características têm-se mostrado convidativas a um público cada vez mais generalizado, pressupondo-se a existência de uma procura fluida para este mercado.

No encaixe das políticas nacionais para a regulamentação do jogo *online* encontrava-se a implementação de um mercado próspero e acima de tudo competitivo, almejando-se conquistar terreno ao mercado paralelo, o qual já contava com uma série de operadores que, além de provisionarem jogos *online* a consumidores nacionais, faziam-no na língua Portuguesa.

Como forma de prever a admissibilidade dos consumidores e dos operadores ao quadro legal trazido pelo DL n.º 66/2015 e indo ao encontro dos objetivos do presente estudo, importa ensaiar uma avaliação à estrutura da legislação em vigor e, em particular, ao seu quadro tributário (IEJO). Como tal, será imperioso o estudo dos seus pontos fortes (*strenghts*), dos seus pontos fracos (*weakness*), das oportunidades que revela para o setor (*opportunities*) e das possíveis ameaças que o quadro legal trará ao mercado nacional.

Gráfico 4.4 – Análise SWOT ao quadro normativo do jogo *online*



Fonte: Criado a partir do Decreto-Lei n.º 66/2015

Desde logo será admissível que o próprio facto da constituição de um diploma legal para o jogo *online* será considerado como um dos maiores pontos fortes desta legislação. Ao ultrapassar-se a barreira do *grey market*, o Estado Português dá o aval para a implementação de um mercado regulamentado e para o investimento de possíveis operadores de mercado. Desta forma, é garantido um aumento drástico do nível de proteção dos consumidores, assim como na proficiência do quadro tributário nacional. A contemplação do jogo *online* na esfera judicial e tributária constitui um facto relevante, não só para a defesa do consumidor como também, para a proteção de setores mais vulneráveis, como é o caso do desporto (altamente vulnerável a práticas ilícitas como a viciação de resultados).

Já no que resulta das especificidades do quadro regulamentar, poderá ser apontado como ponto forte a diversidade das atividades de jogo cuja exploração é autorizada neste diploma. Desta feita, o mercado nacional será bastante abrangente, iniciando-se com todo o tipo de operadores dispostos a investir em Portugal. O carácter genérico do espectro legislativo mostra-se outro dos pontos fortes desta legislação. Tal como afirmado anteriormente, o legislador procurou proibir e/ou regulamentar apenas o indispensável ao funcionamento do mercado, pretendendo-se um diploma adaptável a possíveis inovações do jogo *online*.

No campo das oportunidades é importante realçar que, embora o mercado regulamentado seja muito recente, já existe em Portugal uma grande afluência ao mercado do jogo *online* (antes oferecido apenas de forma ilegal). Veja-se para tal que em 2013 existia um total de 387 pontos de jogo *online* a oferecer jogos em língua portuguesa. Existindo uma afluência consolidada às práticas de jogo *online*, o mercado nacional poderá incitar tais consumidores a regerem-se pelos operadores regulamentados e assim usufruir da «cultura» de jogo existente.

Outro facto relevante, a ter em conta nas oportunidades, é a capacidade de investimento dos operadores, mais precisamente a publicidade que estes têm vindo a desenvolver em todos os meios de comunicação. Tal como visto anteriormente, certos setores de atividade, pela sua ligação direta às modalidades de jogo *online* (caso do desporto e das apostas desportivas) são alvos de investimento direto e indireto por parte dos operadores dessas mesmas modalidades. Além do mais, é admirável a forma com os operadores do jogo *online* (Betclíc, Bet.pt, Estoril Sol Casinos) têm, num curto espaço de tempo, desenvolvido ações publicitárias, nomeadamente em termos televisivos, cobrindo espaços de horário

nobre, bem como espaços que precedem e antecedem programas impulsionadores da prática de apostas desportivas.

No entanto, como foi possível perceber anteriormente, nem todos os pontos desta regulamentação foram positivos, podendo-se enunciar alguns pontos fracos e possíveis ameaças à inovação legislativa portuguesa. Desde logo pode recordar-se as críticas tecidas por várias instituições ao regime tributário apresentado pelo DL n.º 66/2015 (IEJO). Nestas foi sinteticamente afirmado que o modelo escolhido para a tributação das apostas desportivas não se mostrava o mais favorável para os operadores, podendo levar à retração do seu investimento e ao aumento dos preços do jogo, o que por sua vez, poderá afastar os consumidores deste mercado, antevendo-se assim uma receita fiscal mais diminuta. Esta escolha do legislador nacional poderá também ser responsável pela perda de consumidores para o mercado paralelo, atendendo aos preços de mercado⁶⁴.

Um outro ponto fraco foi suscitado no início das candidaturas de licenciamento para operar no mercado nacional. Segundo o *website* Jogo Legal, tem havido uma grande morosidade na apreciação das candidaturas e na emissão das licenças. A ausência destas licenças, a par da coima avultada⁶⁵ para quem operasse sem as mesmas, forçou as operadoras a abandonarem o mercado nacional até que estas fossem emitidas, o que de certa forma atrasou todo o processo de desenvolvimento deste setor. Neste sentido, o Instituto do Turismo de Portugal I.P., responsável pelo SRIJ, revelou que as restantes candidaturas se encontram na fase final de apreciação (certificação dos sistemas técnicos de jogo), indicando a eminência da atribuição das licenças remanescentes aos futuros operadores do mercado nacional. Desta forma, este ponto fraco poderá ser ultrapassado já em 2017, esperando-se que não deixe qualquer tipo de lacuna nas intenções de investimento das operadoras internacionais.

Não menos importante que a análise e resolução dos atuais pontos fracos desta legislação, é a identificação e prevenção das possíveis ameaças ao mercado nacional e ao presente quadro normativo. Para tal importa, mais uma vez, fazer alusão às características do mercado do jogo *online* em Portugal, nomeadamente no que diz respeito aos alicerces do mercado paralelo.

⁶⁴ Para uma explicação exaustiva desta matéria, vd. pontos 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3

⁶⁵ Segundo o artigo 61.º do DL n.º 66/2015] as coimas aplicadas variam entre 50 mil euros e 1 milhão de euros. Caso a entidade em questão apresente rendimentos superiores a 10 milhões, então o valor da coima irá variar entre 50 mil euros e 10% do volume de negócios.

Tal com visto anteriormente, o mercado paralelo era e possivelmente será uma realidade com a qual as autoridades responsáveis pela inspeção do jogo *online* terão de lidar. À primeira vista seria previsível que rapidamente existisse uma mobilização, tanto dos operadores como dos consumidores, do mercado paralelo para o mercado regulamentado, não só por se tratar de uma atividade lícita, mas pelo aumento exponencial da proteção e segurança das partes. No entanto, atendendo às críticas tecidas ao presente quadro legal, rapidamente se percebe que este poderá não ser o caso. Mais precisamente no que se refere às apostas desportivas, a escolha do modelo tributário poderá obrigar os operadores de mercado a aumentarem os preços do jogo, de forma a fazer face às despesas fiscais, o que por sua vez poderá implicar uma retração na procura do mercado regulado.

Desta feita, e atendendo à forma como o mercado paralelo se afirmou no período pré-regulamentação, este será sempre uma ameaça para o desenvolvimento e sustentabilidade do presente quadro normativo e do seu setor de atividade.

De forma geral, a presente inovação legislativa mostra-se um passo muito importante para o setor do jogo em Portugal. Criados os alicerces para o mercado regulamentado almeja-se agora a persecução dos objetivos estabelecidos no início do processo legislativo: assegurar a integridade e a fiabilidade das práticas do jogo *online* e garantir a proteção dos consumidores.

Em termos de perspetivas futuras, mostra-se difícil fazer uma previsão cuidada e acima de tudo sustentável, devido às características do mercado e do presente quadro legislativo. No entanto, de acordo com o artigo 6º do DL n.º 66/2015 existe uma obrigatoriedade, por parte da entidade de inspeção e regulamentação dos jogos, em reavaliar e possivelmente reajustar os pressupostos e as bases do RJO. Desta feita, será admissível afirmar que o presente quadro legal mostra uma excelente abertura para possíveis alterações suscitadas pelas particularidades e necessidades do mercado nacional.

Para já, e atendendo às circunstâncias de licenciamento, a evolução do mercado nacional mostra-se fluida, sendo que à data de hoje estão implementadas as apostas desportivas *online* e os casinos *online*, tal como se pode observar na tabela 4.3.

Tabela 4.3 – Operadoras licenciadas em Portugal

Operadores	Modalidade de jogo <i>online</i>	Atividade
Estoril Sol Casinos	Casino <i>online</i>	Corrente
Solverde	Casino <i>online</i>	Prevista para Dezembro de 2016
Bet.pt	Apostas desportivas <i>online</i>	Corrente
Betclic	Apostas desportivas <i>online</i>	Corrente

Fonte: Adaptado de Jogo Legal (2016)

Diante destas duas modalidades de jogo *online* existem, para já, três operadoras autorizadas a oferecer e publicitar as atividades do jogo em Portugal, sendo o grupo Solverde, operadora mais recentemente licenciada pelo SRIJ, uma das maiores e mais importantes entidades nacionais no setor do jogo. Em Dezembro do ano corrente (previsão para a sua entrada no mercado) é previsto, de acordo com o *website* Jogo Legal, um investimento total de cerca de dois milhões de euros. Assim, esta operadora irá juntar-se ao seu maior concorrente (Estoril Sol Casinos), bem como às operadoras de apostas desportivas (Bet.pt e Betclic) no conjunto de entidades autorizadas a oferecer jogos de fortuna ou azar *online* em Portugal.

5. Conclusão e Reflexão Crítica

O jogo *online*, na sua base dogmática, apresenta-se como uma forma de comércio eletrônico, sendo, à sua semelhança, associado ao progresso tecnológico e ao despoletar da era digital.

Com o incremento exponencial do uso da *internet*, articulado com a generalização do acesso aos terminais informáticos, verificou-se uma verdadeira difusão deste tipo de comércio. Desta forma, estavam criadas as condições perfeitas, para a disseminação do jogo no patamar digital.

Quanto a este, e embora não exista um consenso formal e global para a da sua definição, pode retratar-se o jogo *online* por analogia ao conceito mais sistemático e completo de comércio eletrônico: qualquer transação em que o compromisso comercial seja celebrado por via eletrónica. No caso concreto do jogo, este compromisso prende-se com o ato de celebrar qualquer tipo de aposta em termos monetários. Além do susodito, cumpre ressaltar a importância da fundação basilar deste conceito, tanto para fins académicos como essencialmente para fins estruturais. Havendo consenso, e admitindo-se uma definição global para o comércio eletrônico, será criada uma base conceptual que, embora teórica, poderá guiar o estudo das instituições mundiais, bem como as diligências do setor empresarial. Desta forma, será esperado um desenvolvimento acrescido na harmonização das regras do mercado digital.

Em termos fiscais, através da desmaterialização dos pontos de venda, e conseqüente deslocalização das entidades para qualquer ponto do mundo, o comércio eletrônico surge como um verdadeiro desafio ao princípio da neutralidade, bem como ao equilíbrio da balança tributária dos Estados sendo que, a partir da sua afirmação como modalidade comercial, a fiscalidade passa a ser um fator diretamente determinante para as escolhas e estratégias do foro empresarial. De forma paralela, as instâncias mundiais, atentas a esta realidade, têm atribuído esforços e recursos no sentido de melhorar e harmonizar as práticas digitais. Atualmente, o comércio eletrônico continua no centro das preocupações fiscais, sendo um dos pontos relevantes do relatório BEPS, este que se tem destacado como o orbe do estudo das problemáticas fiscais internacionais.

A par das problemáticas intrínsecas à generalidade do comércio eletrónico, são acrescentadas ao mercado do jogo *online* as controvérsias sociais, associadas a qualquer prática de jogos de fortuna ou azar.

Neste meio destaca-se, desde logo, a suscetibilidade dos valores culturais dos diferentes Estados, o que de certa forma tem atrasado todo o processo de regulamentação deste mercado. No seio da UE, a corrida à normalização deste setor deu-se apenas a 2010, passados mais de quinze anos do início deste fenómeno. Já o Estado Português apenas viu este setor regulado no ano transato.

Distingue-se, também, os possíveis comportamentos aditivos e/ou viciosos por parte dos consumidores deste mercado, pois tratando-se de um mercado diretamente influenciado por setores de atividade como o do desporto (setor de elevado volume de negócios), o jogo *online* revela-se, cumulativamente, propenso à existência de um mercado paralelo e à prática de atividades ilícitas, como é o caso da viciação de resultados. Assim sendo, além de se tratar de um mercado fiscalmente complexo, a sua regulamentação mostra-se imperiosa tanto no sentido de assegurar a receita tributária (apoio ao erário público) como no que respeita à proteção dos consumidores e à salvaguarda dos setores de atividade diretamente afetados por este mercado.

Assim, sugerem-se uma série de aspetos positivos à regulamentação deste setor:

- **Incremento na receita tributária:** Qualquer tipo de regulamentação de mercado é sempre sujeita à instituição de um quadro fiscal, assim, independentemente do tipo de tributo implementado, pode afirmar-se que existirá sempre um aumento nas receitas fiscais;
- **Salvaguarda dos consumidores:** Por análise de diversos Estados, que já viram regulado o setor do jogo *online*, depreende-se que esta regulamentação é sempre associada a um acompanhamento e monitorização de todos os processos e transações feitas por parte dos consumidores;
- **Controlo das regras de pagamento dos operadores:** Na linha do susodito, e através da monitorização das operações relativas às práticas de jogo, é natural que haja um aumento na confiança dos consumidores quanto às entidades operadoras;
- **Estímulo do investimento económico:** Perante a normalização deste setor, e de acordo com o que vem sendo hábito na UE, grande parte das operadoras de jogo *online*, tendem

a associar-se ao mercado do desporto, através de inúmeros contratos de patrocínio. Importa ainda ressaltar a presença de investimento indireto, por exemplo através do setor publicitário;

- **Incentivo ao emprego:** Pressupõe-se, com o surgimento de um novo setor de atividade, que haja uma afluência à entrada de novas organizações no mercado, quer através de filiais de entidades estrangeiras, ou mesmo da fundação de novas empresas. Assim, este fenómeno torna-se diretamente associável à criação de novos postos de trabalho;
- **Proteção da verdade desportiva:** Com a regulamentação do jogo *online* é conferido aos Estados um maior nível de controlo das práticas ilícitas, como é o caso da viciação de resultados.

Em termos Europeus, a normalização deste setor sempre foi vista como algo inexecutável, não só pela suscetibilidade do mesmo, mas acima de tudo pelo princípio da soberania dos EM. No entanto, e embora se trate de um mercado recente, a sua rápida proliferação obrigou as instituições Europeias a pronunciar-se acerca das dificuldades e desafios que este tem gerado no seio da UE. Nesta linha, a Comissão Europeia desenvolveu uma série de trabalhos com o intuito de estruturar e harmonizar as práticas relativas ao jogo *online*, nos quais se insere o documento apresentado em 2011 e denominado de Livro Verde do jogo *online*. De forma paralela, o TJUE vem desenvolvendo uma série de jurisprudência que permite sustentar e atenuar as diferenças normativas existentes nos diversos EM. Desta feita, cabe apenas saudar ambas as instituições pela ênfase do seu trabalho e pela forma com se posicionam no orbe europeu.

Nos trâmites do direito nacional, o mercado do jogo *online* apenas viu verdadeiramente iniciada a sua regulamentação no ano de 2014 com a Proposta de Lei n.º 238/XII a qual, após algumas alterações, complementares deu origem ao DL n.º 66/2015 (atual regulamentação do jogo *online* no território Português).

Divulgada a presente proposta de lei, uma série de entidades de relevo na matéria foram convidadas a pronunciar-se sobre as bases da legalização do jogo *online* em Portugal. A este respeito, na sua génese, todas as instituições mostraram o seu parecer positivo, sendo mesmo afirmado que esta era uma lei há muito esperada. No entanto, dentro do esperado, foram tecidas algumas críticas e sugestões à proposta, mostrando-se algumas bastante pertinentes:

- Discriminação tributária dos jogos de base territorial;

- A regulamentação por licenciamento em detrimento do direito de exclusividade atribuído aos concessionários de casinos;
- A não especificação quanto à existência de liquidez internacional;
- O afastamento das apostas cruzadas do presente quadro regulamentar;
- O método de tributação previsto para as apostas desportivas.

Quanto à primeira questão, e independentemente do tipo de tributação imposta aos jogos *online*, estes têm-se como uma realidade diferente dos jogos de base territorial. Tratando-se de modelos de negócio distintos, os seus mercados podem mostrar carências e particularidades únicas, o que de certa forma justifica um possível afastamento dos jogos *online* do quadro tributário previsto para os jogos «tradicionais».

A segunda grande crítica prende-se com o levantamento de estudos anteriores à proposta de lei n.º 238/XII, nos quais, os concessionários de casinos eram apontados como os principais concorrentes ao direito de exclusividade de exploração dos jogos *online*. Neste caso trata-se meramente de uma opção política, optando-se por criar um modelo regulamentar mais aberto, assente num regime de licenças. Perante experiências anteriores, noutros Estados, esta posição afigura-se totalmente legítima e, possivelmente, a mais acertada.

Quanto à terceira e quarta questão, estas mostravam um fundamento lógico pois nem a liquidez internacional era especificada no projeto regulamentar, nem as apostas cruzadas poderiam ser contempladas no quadro tributário proposto. No entanto, posteriormente às alterações submetidas à proposta, ambas as críticas foram atendidas pelo legislador.

No que respeita à liquidez internacional, foi afirmado pelo então secretário de Estado do turismo que dada a natureza genérica do diploma, e visto que nada na lei proíbe a sua existência, esta mostra-se possível. Além do mais, como forma de assegurar a existência deste mecanismo foi posteriormente publicado um regulamento que prevê os seus requisitos e o seu sistema técnico.

Quanto às apostas cruzadas foi adiantado ao diploma final (DL n.º 66/2015) uma norma tributária que atendeu às suas necessidades, prevendo uma tributação distinta para os jogos onde os operadores apenas retiram lucro de uma comissão cobrada aos jogadores. À semelhança do documento publicado para a conformidade da liquidez internacional, foi redigido também um regulamento que retrata o sistema técnico desta modalidade.

A última, e possivelmente a maior crítica tecida ao quadro regulamentar nacional, prende-se com a opção tributária tida para as apostas desportivas *online*, tendo sido enunciada por uma série de entidades e organismos, inclusive a conceituada RGA (representante de algumas das maiores operadoras de jogos *online* a nível mundial).

Na base desta crítica, encontram-se os dois modelos fiscais mais amplamente utilizados para regulamentar o mercado do jogo *online* e, de certa forma, a influência que estes demonstram no rumo económico e financeiro deste setor. Como tal, destacam-se os seguintes modelos:

- Tributação sobre a receita bruta;
- Tributação assente no volume das apostas.

A experiência tributária neste setor é clara e vem afirmando uma posição cada vez mais forte quanto à sustentabilidade tributária intrínseca a ambos os modelos. Assim, por análise às várias regulamentações deste mercado, é possível afirmar que o método tributário mais adequado para o jogo *online* reflete-se na tributação da receita bruta dos operadores.

Quanto à regulamentação das apostas desportivas *online* em Portugal este facto não se demonstrou imperioso, tendo o legislador optado pela integração tributária através da tributação do volume das apostas. Neste sentido, e de acordo com as previsões descritas pela RGA, esta opção política levará a uma perda de receita tributária próxima dos 20 milhões de euros, no prazo de apenas quatro anos, e ainda a um fluxo de absorção de mercado descrito como mínimo, ou mesmo irrelevante.

Neste linha, importa relembrar uma afirmação tida pelo Dr. António dos Santos e pela Dra. Clotilde Palma, na qual referiam que «[a] falta de regulamentação do setor [do jogo *online*] não beneficia ninguém, salvo talvez alguns interesses corporativos (Santos & Palma, 2013). Atualmente, dada a regulamentação deste setor, levanta-se novamente uma questão pertinente – Terá a presente regulamentação sido alvo desses mesmos interesses corporativos?

Efetivamente, é notório que a regulamentação das apostas desportivas não seguiu os contornos das melhores práticas Europeias, tendo sido mesmo afirmado pela RGA que o Estado Português se afastou daquele que se tem provado ser o melhor e mais eficiente método tributário para o jogo *online*. Assim, embora não possa ser afirmada qualquer relação entre a opção do legislador e a existência de algum tipo de pressões ou interesses, entre nós, afigura-se bastante estranho a tomada de uma posição que conduza a uma perda

avultada de receita tributária. No entanto, quanto a esta, cabe apenas uma referência crítica com intuito de um possível aperfeiçoamento legislativo futuro.

Findada a avaliação da proposta de lei n.º 238/XII, surge o documento que verdadeiramente atribui um caráter legal às práticas de jogo *online* em território nacional, o DL n.º 66/2015. Genericamente, este é produzido de acordo com as bases da anterior proposta de lei, tendo sido feitas as adequações necessárias à funcionalidade e extensão do presente quadro normativo.

Nos termos do diploma final, procurou-se despoletar novas questões e reflexões acerca da sua eficiência como o quadro normativo do jogo *online*. Assim, pretendendo-se uma análise efetiva e cuidada, recolheram-se os pontos fortes e fracos desta regulamentação, denotando-se desde logo como mais pertinentes o próprio diploma legal (ponto forte) e o método tributário apurado para as apostas desportivas *online* (ponto fraco).

Essencialmente, o objetivo seria aferir se os contornos do presente DL se encontram desenhados de forma adequada às necessidades do mercado nacional. Tal tese seria efetivamente relevante para o estudo de possíveis adequações ao presente quadro regulamentar, contudo mostra-se necessária uma observação e avaliação empírica de dados que, para já, não se encontram disponíveis. Assim, devido ao caráter embrionário deste normativo sugere-se o seu desenvolvimento em estudos posteriores.

Referências Bibliográficas

ABP - Proposta de Lei n.º 238/XII - Uma lei para criar um Monopólio na actividade do jogo do Bingo em Portugal [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

ANACOM - O Comércio Electrónico em Portugal, O Quadro Legal e o Negócio. ICP - Autoridade Nacional de Comunicação, 2004. ISBN 972-786-011-7

ANACOM – Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII - Autoriza o Governo a Legislar sobre o Regime Jurídico da exploração e prática do Jogo «Online» [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

ANAON - Contributo da ANAon para a Legislação do Jogo Online [em linha]. 2014 [Consult. 27 Fev. 2016] Disponível em <http://www.anao.pt/wp-content/uploads/2014/07/ANAon-comentarios-proposta-lei-238xii.pdf>

APC – Parecer da Associação Portuguesa de Casinos - Proposta de Lei n.º 238/XII [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

ANMP – Proposta de Lei n.º 238/XII – Autoriza o Governo a Legislar sobre o Regime Jurídico da exploração e prática do Jogo «Online» [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

CATARINO, João Ricardo – **Para uma Teoria Política do Tributo**. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 2009. ISBN 978-972-653-178-4

CATARINO, João Ricardo; DIOGO, Sara; LOPES, André – A Boa Governança e a Competitividade Fiscal. In: CATARINO, João; GUIMARENS, Vasco (Coord.). **Lições de Fiscalidade Volume 2**. 1ª Edição. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-6089-7. pp. 415-480.

CDP – **Posição da CDP sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

CND – **Parecer do CND sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII – Autoriza o Governo a legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática do jogo «on-line»** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

CNPD – **Parecer n.º 52/2014** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O reconhecimento mútuo no contexto do seguimento do Plano de Ação do Mercado Único** [em linha]. 1999 [Consult. 13 Jun. 2016] Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0299&from=PT>

COMISSÃO EUROPEIA – **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e social e ao Comité das Regiões – Para um enquadramento europeu completo do jogo em linha** [em linha]. 2012 [Consult. 11 Jun. 2016] Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0596>

COMISSÃO EUROPEIA – **Gambling** [em linha]. 2016 [Consult. 11 Jun. 2016] Disponível em http://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling_en

COMISSÃO EUROPEIA – **Jogo em linha na Europa – O debate está lançado** [em linha]. 2011b [Consult. 13 Jun. 2015] Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-358_pt.htm

COMISSÃO EUROPEIA – **Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno** [em linha]. 2011a [Consult. 13 Jun. 2015] Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN>

COMISSÃO EUROPEIA – **Fiscalidade da economia digital: Grupo de peritos de alto nível apresenta relatório final** [em linha]. 2014 [Consult. 11 Set. 2016] Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-604_pt.htm

COP – **Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII – Autorização legislativa sobre o regime jurídico de exploração e prática de apostas desportivas *online*** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

CORDEIRO, José – **O Jogo *Online* – Regulação e Tributação**. Lisboa: Instituto Politécnico de Lisboa, Instituto Superior de Contabilidade e Administração, 2014. Dissertação de Mestrado.

COSTA, Paulo Nogueira da – **O Tribunal de Contas e a Boa Governança: Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2199-2.

COUTO, Rute – **Comércio e Consumo Electrónico – Algumas Considerações Jurídicas**. Porto: Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, 2004. Dissertação de Mestrado.

DAMÂSO, Álvaro - **O Comércio Electrónico em Portugal - O Quadro Legal e o Negócio** [em linha]. ANACOM, 2004 [Consult. 20 Fev. 2015] Disponível em http://www.anacom.pt/streaming/manual_comercio_elec.pdf?contentId=178219&field=ATTACHED_FILE

DIONÍSIO, Pedro; et al. - Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal [em linha]. **ISCTE, Business School, GIEM**. (2010) [Consult. 10 Janeiro 2015] Disponível em <http://jogoremoto.pt/docs/extra/UftftK.pdf>

DSDC - **Proposta de Lei n.º 238/XII – Autorização legislativa relativa ao jogo *on line*** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

EUROSTAT – E-commerce statistics [em linha]. (2015) [Consult. 20 Dezembro 2015]. Disponível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics

FESAHT – **Parecer - Proposta de Lei n.º 238/XII** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

FPF – **Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII – Autoriza o Governo a legislar sobre o regime jurídico e prática do jogo «on line»** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=38562>

GAMBLINGSITES.COM – **The History of Online Gambling** [em linha]. 2009 [Consult. 2 Jun. 2016] Disponível em <http://www.gamblingsites.com/history/>

GASST, Rob Van Der – **Finalnd – Internet Gaming update** [em linha]. (2001) [Consult. 1 Set. 2016]. Disponível em http://www.gamblinglicenses.com/pdf/finland_internet_gaming_update_sept_2001.pdf

GUIMARÃES, Vasco Branco – **Princípios gerais da fiscalidade**. In: CATARINO, João; GUIMARENS, Vasco (Coord.). **Lições de Fiscalidade**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5155-0. pp. 51-89.

HORTINHA, Joaquim – **e-Marketing - Um Guia para a Nova Economia**. Lisboa: Edições Sílabo, 2001. ISBN 9789726182146

INE – **Sociedade da Informação: Inquérito à Utilização de tecnologias da Informação e da comunicação nas Empresas** [em linha]. (2013) [Consult. 13 Novembro 2015]. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=133548264&DESTAQUESmodo=2

INE – **Sociedade da Informação: Inquérito à Utilização de tecnologias da Informação e da comunicação nas Empresas** [em linha]. (2015a) [Consult. 17 Novembro 2015]. Disponível em

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224732343&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

INE – Sociedade da Informação: Inquérito à Utilização de tecnologias da Informação e da comunicação pelas famílias [em linha]. (2015b) [Consult. 17 Novembro 2015]. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=152142241&DESTAQUESmodo=2

ISDC – **Study of gambling services in the internal market of the European Union** [em linha]. (2006) [Consult. 15 Maio 2015]. Disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study1_en.pdf

KPMG – **Online gaming: a gamble or a sure bet?** [em linha]. (2010) [Consult. 20 Maio 2015]. Disponível em <http://www.kpmg.com/SK/sk/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/KPMG%20Online%20Gaming%20-%20April%202010.pdf>

MARTINEZ, Pedro Soares – **Manual de Direito Fiscal**. Coimbra: Almedina, 1984. ISBN 972-40-0837-1

MICROGAMING – **Our Story** [em linha]. 2016 [Consult. 28 Ago. 2016] Disponível em <http://www.microgaming.co.uk/our-story>

OCDE – Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project [em linha]. **OECD Publishing**. (2014a). [Consult. 30 Março 2015] ISBN 978-92-64-21878-9. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218789-en>

OCDE – Addressing the Tax Challenges of Digital Economy: Action 1: 2015 Final Report [em linha]. **OECD Publishing**. (2015). [Consult. 1 Out 2014] ISBN 978-92-64-24104-6. Disponível em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#.WADI0iQwBpM

OCDE – Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros [em linha]. **OECD Publishing**. (2013) [Consult. 6 Maio 2014]. ISBN 978-92-64-20124-8. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201248-pt>

OCDE – Implementation of the Ottawa Taxation Framework Conditions, the 2003 report [em linha]. (2003) [Consult. 23 Março 2014]. Disponível em <http://www.oecd.org/tax/administration/20499630.pdf>

OCDE – Plano de ação para o combate à erosão da base tributária e à transferência de lucros [em linha]. **OECD Publishing**. (2014b). [Consult. 6 Maio 2014] ISBN 978-92-64-20779-0. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207790-pt>

OCDE – **Taxation, State Building and AID** [em linha]. (2008) [Consult. 29 Ab. 2014] Disponível em <http://www.oecd.org/dac/governance-development/40456396.pdf>

OCDE – Working Party on Indicators for the Information Society, Defining and Measuring e-commerce: A Status Report [em linha]. (1999) [Consult. 10 Setembro 2015]. Disponível em <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/2092477.pdf>

OCDE – Working Party on Indicators for the Information Society, Guide to Measuring the Information Society [em linha]. (2005) [Consult. 15 Setembro 2015]. Disponível em <http://www.oecd.org/sti/sci-tech/36177203.pdf>

ONLINEGAMBLING.COM – **Online Gambling Explained** [em linha]. 2009 [Consult. 2 Jun. 2016] Disponível em <http://www.onlinegambling.com/about-online-gambling.htm>

RGA - **Conclusions of the study elaborated by PwC and presented at the Parliament** [em linha]. 2015 [Consult. 15 Jan. 2016] Disponível em http://rga.eu.com/data/files/2015_PR/Portugal_-The_case_for_GGR.pdf

PEREIRA, Alexandre Libório – **Comércio eletrónico na sociedade de informação: da segurança técnica á confiança jurídica**. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-1247-6.

PEREIRA, Diogo – **Os Novos Desafios do Direito Tributário – em particular, a Tributação do Jogo Online**. Minho: Universidade do Minho, Escola de Direito, 2015. Dissertação de Mestrado.

PIRES, Rita Calçada – **Tributação Internacional de Rendimento Empresarial gerado através do Comércio Electrónico**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4402-6.

PIRES, Rita Calçada – Comércio Electrónico como realidade económica e fiscal – A necessidade de tributar o rendimento gerado através do comércio electrónico. In **Estudos Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida. Vol. IV**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN. 9789724043197.pp 555-573.

PINTO, Dale – **E-commerce and Source-Based Income Taxation**. Amesterdão: IBFD, 2002. ISBN 90-76078-56-4

PWC – **Taxation and online sports betting in Germany** [em linha]. (2011) [Consult. 20 Abril 2015]. Disponível em

<https://gamblingcompliance.com/files/PwC%20Report%20German%20betting%20tax%202011.pdf>

SANTOS, António Carlos; PALMA, Clotilde Celorico – A tributação do jogo em Portugal: o caso específico da (não) tributação do jogo online. In: FERREIRA, Eduardo Paz; TORRES, Heleno Taveira, PALMA, Clotilde Celorico (Coord.). **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier**. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-4901-4. pp. 147-176.

SANTOS, J. Albano – **Teoria Fiscal**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013. ISBN 978-989-646-083-9

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D.– **Economia**. Amadora: McGraw-Hill, 1999. ISBN 972-8298-83-8

SCML – **Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII/3.ª** [em linha]. 2014 [Consult. 25 Fev. 2016] Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38562>

SCHWARTZ, David G. – **Roll the Bones: The History of Gambling**. New York: Gotham Books, 2006. ISBN 978-1-592-40316-5

SMITH, G., Hodgins, D., WILLIAMS, R. J. – Internet Gambling: Past, Present and Future. Research and Measurement Issues in Gambling Studies. San Diego, California: Elsevier Publishing. (2007) 491-514

TAVARES, Armando Jorge - A tributação do comércio electrónico: dificuldades na aplicação do normativo internacional. Aveiro: Universidade de Aveiro, Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, 2007. Dissertação de Mestrado.

U.S.DEPARTMENT OF COMMERCE – The emerging digital economy [em linha].
(1998) [Consult. 8 Janeiro 2016]. Disponível em
http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/emergingdig_0.pdf

TZU, Sun – **A Arte da Guerra**. Lisboa: Sílabo, 2009. ISBN 978-972-618-396-9