COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 24.3.2011
COM(2011) 128 final

LIVRO VERDE

sobre o jogo em linha no mercado interno

SEC(2011) 321 final

ÍNDICE

LIVRO VERDE sobre o jogo em linha no mercado interno 3

1. Regulação do jogo em linha na UE: desenvolvimentos recentes e desafios actuais na perspectiva do Mercado Interno 6

1.1. Finalidade da consulta 6

1.2. Jogo em linha na UE: situação actual 8

2. Questões fundamentais abordadas na presente consulta 14

2.1. Definição e organização dos serviços de jogo em linha 14

2.2. Serviços conexos prestados e/ou utilizados por prestadores de serviços de jogo em linha 17

2.3. Objectivos de interesse público 20

2.3.1. Defesa dos consumidores 20

2.3.2. Ordem pública 26

2.3.3. Financiamento de actividades de beneficência e de interesse público, assim como dos eventos de que dependem as apostas desportivas em linha 30

2.4. Aplicação efectiva da lei e questões conexas 34

LIVRO VERDE

sobre o jogo em linha no mercado interno

O presente livro verde tem por finalidade lançar uma ampla consulta pública sobre todos os desafios pertinentes com que se deparam os poderes públicos e as eventuais questões relacionadas com o mercado interno decorrentes da rápida evolução das ofertas de jogo em linha, tanto lícito como não autorizado, dirigidas a cidadãos situados na UE.

Em termos gerais, existem dois modelos de quadro normativo nacional aplicados no domínio do jogo: um, baseado em operadores licenciados que prestam serviços num quadro estritamente regulamentado; outro, de monopólio rigorosamente controlado (detido pelo Estado ou por outra entidade). Estes dois modelos coexistiram no mercado interno devido às relativamente limitadas possibilidades de venda dos serviços de jogo transfronteiras no passado.

O mercado do jogo em linha é o segmento do mercado geral do jogo que cresce mais rapidamente, com receitas anuais superiores a 6,16 milhares de milhões de euros em 2008[1]. Por conseguinte, os monopólios têm sido frequentemente autorizados a desenvolver actividades em linha e certos Estados-Membros[2] com regimes de monopólio têm optado gradualmente por uma abertura do seu mercado do jogo e das apostas em linha. Importa referir que as apostas desportivas, em comparação com outras formas de jogo em alguns regimes normativos nacionais, estão sujeitas a condições de licenciamento mais ligeiras. Em suma, o desenvolvimento da Internet e a crescente oferta de serviços de jogo em linha têm tornado mais difícil a coexistência para os diversos modelos reguladores nacionais.

Os desafios colocados pela coexistência de diferentes modelos reguladores são ilustrados pelo número de decisões prejudiciais neste domínio, assim como pelo desenvolvimento de importantes mercados em linha denominados «cinzentos»[3] e ilegais em todos os Estados-Membros. A aplicação efectiva das normas nacionais enfrenta muitos desafios, levantando a questão da eventual necessidade de uma cooperação administrativa reforçada entre as autoridades nacionais competentes ou de outros tipos de medida. Além disso, dos

---

1 Os dados relativos ao jogo em linha disponíveis são limitados. Estes valores, disponibilizados por H2 Gambling Capital, constituem estimativas baseadas essencialmente em informações públicas prestadas por reguladores, monópolios e sociedades. Foram ainda comunicados outros dados e orientações a título confidencial (valores de 2008). A H2 Gambling Capital avaliou igualmente os Estados-Membros servidos por operadores relativamente aos quais não existe qualquer informação elementar. Informações mais pormenorizadas sobre estes valores encontram-se disponíveis no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

2 A Comissão tem conhecimento de que determinados serviços de jogo em linha são regulados ao nível regional em vários Estados-Membros. Contudo, por razões de simplicidade, o presente livro verde refere-se apenas a «Estados-Membros» ou «nacionais».

3 A noção de mercado «cinzento» é utilizada frequentemente para descrever uma situação factual ou legal no contexto do direito da UE (relativa, entre outras, à importação paralela de mercadorias). Para os efeitos da presente consulta, é utilizada para descrever mercados constituídos por operadores devidamente licenciados num ou mais Estados-Membros que prestam serviços de jogo em linha noutros Estados-Membros sem terem obtido uma autorização para tal nos termos da respectiva legislação nacional. Contrariamente àquela noção, mercados «ilegais» ou «negros» designam os mercados nos quais operadores não licenciados tentam prestar serviços de jogo em linha.

14 823 sítios de jogo em linha activos na Europa, mais de 85% funcionavam sem qualquer licença[4].

Sendo evidente o impacto transfronteiras do crescimento do serviço de jogo em linha, quer se trate de actividades lícitas ou ilícitas, bem como a sua relação com as muitas questões já contempladas pela legislação da UE, a Comissão tenciona analisar de forma exaustiva um certo número de questões relacionadas com os efeitos do crescimento da actividade do jogo em linha e com as possíveis respostas dos poderes públicos a este crescimento, a fim de obter uma visão global da situação actual, facilitar o intercâmbio das melhores práticas entre os Estados-Membros, esclarecer se os diversos modelos nacionais de regulação do jogo podem continuar a coexistir e se é necessário adoptar na UE medidas específicas para esse efeito. Esta consulta vem também dar resposta a várias conclusões da Presidência (2008-2010) e à Resolução do Parlamento Europeu sobre a integridade dos jogos de apostas em linha (2009).

A Comissão lança esta consulta com espírito de abertura, sem ideias preconcebidas sobre as conclusões a tirar subsequentemente quanto à necessidade de tomar medidas, à forma dessas medidas, se for caso disso, e ao nível a que as mesmas devem ser tomadas. A sua principal finalidade consiste em registar os factos, avaliar as questões em jogo e recolher as opiniões de todas as partes interessadas sobre um fenómeno que apresenta múltiplas dimensões.

Podem ser apresentadas observações sobre todos ou alguns aspectos do documento. No fim de cada secção encontra-se uma lista de perguntas específicas.

A consulta e as perguntas formuladas no presente documento concentram-se, primordialmente, no jogo em linha e nas questões relacionadas com a livre prestação de serviços (artigo 56.º do TFUE), atendendo ao bom desenvolvimento e ao rápido crescimento da oferta transfronteiras desses serviços. Embora esta consulta não incida na liberdade de estabelecimento (artigo 49.º do TFUE), algumas questões podem também relacionar-se directamente com outros serviços de jogo (oferecidos em estabelecimentos físicos). A Comissão gostaria igualmente de sublinhar que, na falta de harmonização na matéria, compete a cada Estado-Membro apreciar, nesses domínios, segundo a sua própria escala de valores, o que é exigido para assegurar que os interesses em causa sejam protegidos, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente livro verde está disponível (em inglês) no sítio Web da Comissão: **http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm**.

O referido documento de trabalho faculta aos interessados informações complementares sobre as partes interessadas envolvidas e os seus interesses, a dimensão do mercado do jogo em linha, o direito derivado, a jurisprudência e a notificação da legislação nacional nos termos da Directiva 98/34/CE relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação.

Convidam-se os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e todas as outras partes interessadas a apresentarem os seus pontos de vista sobre as sugestões expostas no presente livro verde. As contribuições devem ser enviadas para um dos

---

[4] *Cyber-criminality in Online Gaming*, livro branco elaborado por CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), Julho de 2006. http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

seguintes endereços de modo a serem recebidas pela Comissão até **31 de Julho de 2011**, o mais tardar:

markt-gambling@ec.europa.eu

Comissão Europeia
DG Mercado Interno e Serviços
[J-59 08/061]
Rue de la Loi, 200
B-1049 BRUXELLES

As contribuições serão publicadas na Internet. É importante ler a declaração de privacidade específica que acompanha o presente livro verde[5] a fim de obter informações sobre o modo como os dados pessoais e as contribuições serão tratados. A Comissão solicita às organizações que pretendam apresentar observações no contexto de consultas públicas, que informem a Comissão e o público em geral sobre a sua identidade e os interesses que representam. Se uma organização decidir não prestar essas informações, a Comissão incluirá a contribuição dessa organização no conjunto das contribuições individuais, em conformidade com a sua política declarada [Regras de consulta, cf. COM(2002) 704, e Comunicação sobre a Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, cf. COM(2007) 127].

Além disso, a Comissão pretende organizar uma consulta das autoridades nacionais, bem como reuniões específicas com as partes interessadas visadas, assim como grupos de trabalho de peritos. No seguimento do presente livro verde e com base nas conclusões tiradas dos resultados da consulta, a Comissão considerará os passos a dar em seguida.

[5] […]

1. REGULAÇÃO DO JOGO EM LINHA NA UE: DESENVOLVIMENTOS RECENTES E DESAFIOS ACTUAIS NA PERSPECTIVA DO MERCADO INTERNO

1.1. Finalidade da consulta

O presente livro verde lança uma consulta pública sobre a regulação dos serviços de jogo em linha no mercado interno. Tem por objectivo recolher os pontos de vista de todas as partes interessadas, de forma a compreender melhor os problemas decorrentes do desenvolvimento das ofertas de serviços de jogo em linha, tanto legais como «não autorizados», dirigidas a consumidores situados na UE. A consulta visa recolher informações sobre a existência e dimensão dos riscos sociais e de ordem pública associados a esta actividade. Além disso, a Comissão procura obter contribuições sobre os meios reguladores e técnicos que os Estados-Membros utilizam ou poderiam utilizar para garantir a defesa do consumidor e a protecção da ordem pública ou outros interesses públicos, assim como a respectiva eficácia, tendo em vista a necessidade de uma aplicação proporcionada, sistemática e coerente da sua política no que se refere ao jogo em linha. Por último, a consulta deve ajudar a decidir se as normas actualmente aplicáveis aos serviços de jogo em linha ao nível da UE são adequadas para garantir a coexistência global dos sistemas nacionais e se uma maior cooperação ao nível da UE poderia ajudar os Estados-Membros a atingir mais eficazmente os objectivos da sua política em matéria de jogo.

Actualmente, existe uma oferta e procura importantes de serviços de jogo em linha na UE, estando a importância económica deste sector em constante aumento. A oferta em linha é o segmento que regista o crescimento mais acelerado do mercado do jogo, tendo representado 7,5% das receitas anuais globais deste mercado em 2008 e prevendo-se que a sua dimensão duplique até 2013. Ao mesmo tempo, o quadro normativo do jogo difere significativamente entre os Estados-Membros. Enquanto alguns Estados-Membros restringem ou proíbem mesmo a oferta de determinados jogos de fortuna ou azar, outros têm mercados mais abertos. Muitos Estados-Membros reviram também recentemente a sua legislação sobre o jogo ou estão em vias de o fazer, tendo em conta o crescimento dos serviços de jogo em linha.

O advento da Internet e do crescimento rápido das oportunidades de jogo em linha, combinados com o facto de as regulamentações nacionais diferirem consideravelmente, deu origem não só a uma maior oferta lícita de serviços de jogo em determinados Estados-Membros, mas também ao desenvolvimento de um grande mercado não autorizado transfronteiras. Trata-se, por um lado, de um mercado negro (com apostas e jogos clandestinos não licenciados, incluindo a partir de países terceiros) e, por outro, de um denominado mercado «cinzento» (operadores devidamente licenciados num ou mais Estados-Membros que promovem e/ou prestam serviços de jogo a cidadãos situados noutros Estados-Membros sem terem obtido uma autorização específica nesses países). Este mercado transfronteiras não autorizado mantém-se acessível aos consumidores, quer devido à tolerância de facto quer por falta de uma aplicação efectiva da lei, acrescendo às ofertas nacionais lícitas à disposição dos consumidores, consoante a situação jurídica existente nos Estados-Membros em que se encontram.

Desde Julho de 2008, os Estados-Membros têm debatido questões de interesse comum relativas ao sector do jogo no âmbito do Grupo do Estabelecimento e Serviços, grupo de trabalho do Conselho. Presidências sucessivas têm pedido uma participação activa e consultas

aprofundadas por parte da Comissão Europeia. A Presidência francesa sugeriu, em 2008[6], que a Comissão apresentasse, no momento oportuno, propostas que revelassem as vias a seguir. A Presidência sueca incentivou a Comissão Europeia a encetar os trabalhos sobre este assunto para obviar à responsabilidade do jogo[7] e a Presidência espanhola convidou a Comissão a iniciar consultas com as partes interessadas e os Estados-Membros com vista a acções da UE neste domínio[8]. Mais recentemente, no decurso da Presidência belga, todos os Estados-Membros concordaram com as conclusões do Conselho, que se congratulou com a realização pela Comissão Europeia de uma vasta consulta sobre os jogos de azar e apostas em linha no mercado interno, que permitirá levar a cabo um debate aprofundado sobre as questões levantadas, especialmente pelos serviços de jogos em linha. Estas conclusões, adoptadas em 10 de Dezembro de 2010[9], abordaram igualmente a cooperação entre as autoridades reguladoras e observaram que o Sistema de Informação do Mercado Interno pode tornar-se uma ferramenta útil para facilitar essa cooperação administrativa.

O presente livro verde responde igualmente à resolução do Parlamento Europeu adoptada em 10 de Março de 2009, que insta a Comissão a estudar, em estreita cooperação com os governos nacionais, os efeitos económicos e não económicos dos serviços transfronteiriços de jogo a dinheiro em relação a uma vasta gama de temas[10].

De acordo com o direito da UE, confirmado pelo TJUE, os serviços de jogo caem no âmbito de aplicação do artigo 56.º do TFUE, sendo, por conseguinte, abrangidos pelas normas em matéria de livre prestação de serviços. De acordo com estas normas, os operadores autorizados num Estado-Membro podem prestar os seus serviços aos consumidores de outros Estados-Membros, salvo se estes impuserem restrições justificadas por razões imperiosas de interesse público, tais como a defesa dos consumidores ou a necessidade geral de preservação da ordem pública. A política global dos Estados-Membros em relação ao jogo em linha deve ser proporcionada e aplicada de uma forma coerente e sistemática. Além disso, essas restrições devem, igualmente, ser compatíveis com o direito derivado da UE: embora os serviços de jogo não sejam objecto de regulação sectorial específica ao nível da UE e se encontrem excluídos de actos horizontais como a Directiva «Serviços» (2006/123/CE) ou a Directiva sobre o comércio electrónico (2000/31/CE), encontram-se, no entanto, sujeitos a algumas normas de direito derivado da UE[11].

Tendo em conta as tendências recentes, as restrições ao jogo em linha impostas por cada Estado-Membro deverão continuar a variar consideravelmente, com a consequência de que o que é, ou será, considerado uma oferta lícita num Estado-Membro continuará a ser considerado «ilícito» (no sentido de não ter sido implícita ou explicitamente autorizado) no território de outro Estado-Membro. Daqui resulta que, sob reserva das condições legais enunciadas *supra*, a aplicação efectiva da lei será essencial para garantir a consecução dos objectivos da política de um Estado-Membro em matéria de jogo.

---

6 Relatório intercalar da Presidência, apresentado em 1 de Dezembro de 2008 (ref. doc. 16022/08).

7 Relatório intercalar da Presidência, apresentado em 3 de Dezembro de 2009, (ref. doc. 16571/09).

8 Relatório intercalar da Presidência, apresentado em 25 Maio 2010, (ref. doc. 9495/09).

9 Conclusões sobre o quadro jurídico em matéria de jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE, adoptadas na 3057ª reunião do Conselho «Competitividade» – Bruxelas, em 10 de Dezembro de 2010. Documento 16884/10 do Conselho.

10 A resolução seguiu-se ao relatório SCHALDEMOSE. Cf. Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de Março de 2009, sobre a integridade dos jogos de apostas em linha [2008/2215(INI)]; P6-2009-0097. Entre esses temas incluem-se publicidade, promoção comercial e menores (p. 29), fraude e actividades criminosas (p. 30) e integridade, responsabilidade social, protecção dos consumidores e fiscalidade (p. 31).

11 Cf. secção 1.2, subsecção *«Direito derivado da UE relativo ao jogo em linha»*.

O objectivo da Comissão consiste em contribuir, através desta consulta e com base na participação activa dos Estados-Membros, do Conselho e do Parlamento Europeu, para o desenvolvimento, nos Estados-Membros, de um quadro jurídico para o jogo em linha que proporcione uma maior segurança jurídica para todas as partes interessadas. A consulta deve abarcar todos os objectivos de interesse público pertinentes que se prendem com esta actividade e permitir determinar as melhores formas possíveis de conciliar esses objectivos com os princípios do mercado interno. No termo do processo, e com base nas respostas recebidas, a Comissão apresentará um relatório sobre o que se afigurar ser o melhor seguimento a dar aos resultados.

1.2. Jogo em linha na UE: situação actual

Principais características da indústria do jogo em linha em funcionamento na UE

Em 2008, as receitas anuais geradas pelo sector dos serviços de jogo, quantificadas com base nas receitas brutas provenientes de jogos (RBJ) (isto é, apostas excluindo prémios mas incluindo bónus), foram estimadas em 75,9 milhares de milhões de euros (UE a 27[12]), o que reflecte a importância económica do sector. Os serviços de jogo em linha representaram rendimentos anuais superiores a 6,16 milhares de milhões de euros, ou seja, 7,5% do conjunto do mercado do jogo. Este mercado em linha é o segmento que cresce mais rapidamente - em 2008, previa-se que a sua dimensão duplicasse em cinco anos[13].

Os canais de transmissão dos serviços de jogo em linha podem ser divididos em três categorias principais, a saber, a Internet, as aplicações móveis e a televisão por Internet (TVPI):

	2003	**2008**	**2012**	**Aumento projectado**
Internet	4,8 mil milhões de euros	5,9 mil milhões de euros	€ 7,32	152,5%
Telemóveis/outros	0,78 mil milhões de euros	€ n. d.	€ 3,51	450,0 %
TVPI[14]	0,32 mil milhões de euros	€ n. d.	€ 1,33	415,6%

Figura 1. Aumento projectado em três categorias principais de jogo à distância[15].

Os níveis nacionais de procura destes serviços em linha variam na União, dependendo de vários de factores. A este respeito, não surpreende verificar que o Reino Unido é, actualmente, o mercado mais importante, dado que o seu mercado de comércio electrónico é duas vezes maior do que a média dos Estados-Membros[16], sendo interessante registar também que alguns dos maiores mercados em 2008 foram Estados-Membros caracterizados por um modelo regulador restritivo, ou seja, França, Alemanha, Itália e Suécia.

---

12 H2 Gambling Capital (valores de 2008).

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

14 Televisão via Protocolo Internet.

15 Estudo do SICL, p. 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

16 Cf. Exercício de monitorização do mercado do comércio e da distribuição, de 5 de Julho de 2010 - COM (2010) 355.

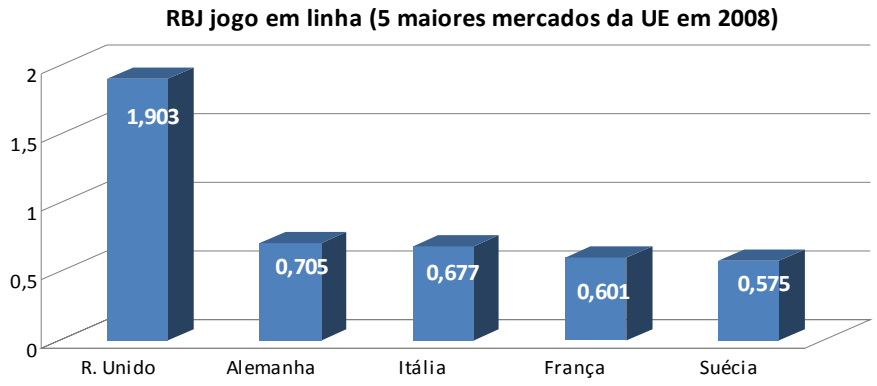

Figura 2. Os cinco maiores mercados nacionais do jogo em linha ao nível da UE em 2008 (RBJ em milhares de milhões de euros)[17]

Actualmente, a Internet é o canal mais importante, mas esperam-se taxas de crescimento muito elevadas na sequência da implantação de novas aplicações móveis. São cinco as principais categorias de serviços de jogo em linha propostos (cf. figura 3).

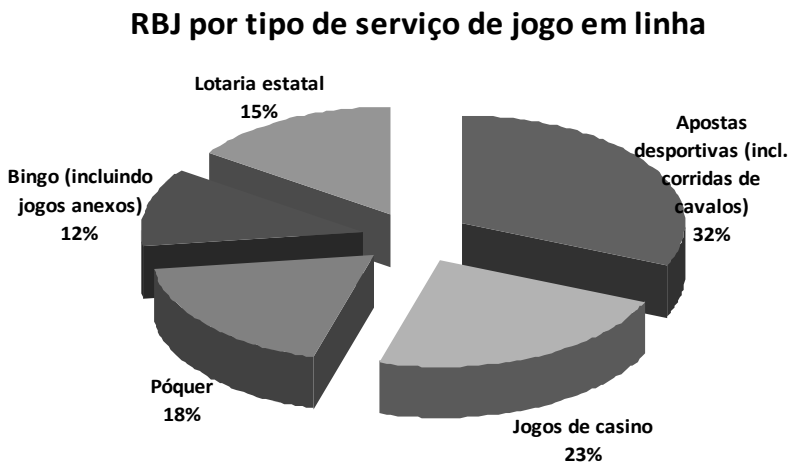

Figura 3. Discriminação das RBJ, por tipo de serviço de jogo em linha (UE-27 em 2008)[18]

É vasto o espectro de partes interessadas ou que são afectadas pela oferta ou promoção dos serviços de jogo em linha. Nele se incluem cidadãos, operadores, meios de comunicação social, intermediários, organizadores de eventos desportivos, clubes e associações, boas causas e outros beneficiários[19].

No que se refere aos cidadãos, o mercado do jogo (em linha e fora de linha) é um dos 50 mercados abrangidos pelo inquérito anual de acompanhamento dos mercados de consumo, realizado. Este mercado ocupa a 29.ª posição entre 50 mercados abrangidos. A classificação do consumidor no que se refere à «comparabilidade» é relativamente elevada, sendo média

---

17 H2 Gambling Capital.

18 H2 Gambling Capital.

19 Para mais informações sobre as partes interessadas e respectivos interesses, cf. «documento de trabalho».

para a «confiança» e muito inferior à média para os «problemas encontrados». A classificação global no que se refere à questão de saber se o produto correspondeu ao que o consumidor esperava é relativamente baixa, facto que talvez não deva surpreender, atenta a natureza do produto[20].

Perguntas:

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

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

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

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

O jogo em linha à luz das normas do Tratado

O quadro normativo do jogo em linha caracteriza-se pelo facto de, em 2006, a Comissão, na sequência de um pedido unânime do Conselho e do Parlamento Europeu em primeira leitura, ter excluído os serviços de jogo do âmbito de aplicação da sua proposta alterada de Directiva «Serviços»[21]. Como consequência da falta de vontade política para se ponderar a adopção de direito derivado neste sector, as atenções voltaram-se para a aplicação do direito primário. Foram instaurados alguns processos por infracção[22] contra as restrições transfronteiras a esses serviços resultantes das muitas denúncias apresentadas à Comissão por alegadas violações do Tratado. Dado que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) elaborou e estabeleceu entretanto um conjunto de princípios orientadores, uma parte significativa dos Estados-Membros contra os quais a Comissão dera início a processos por

---

20 Pontuações específicas do mercado de determinados países (*dashboards*), o relatório geral (em que o jogo é tratado na p. 243), quadros, etc., podem ser consultados, em inglês, no seguinte sítio Internet: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm.

21 COM(2006) 160, 4.4.2006. Actualmente, o artigo 2º, n.º 2, alínea h), da Directiva «Serviços» exclui expressamente as actividades de jogo.

22 A Comissão encetou investigações sobre as restrições no domínio dos serviços de apostas desportivas em vários Estados-Membros em 4 de Abril de 2006 (IP/06/436). Na sequência de uma queixa apresentada pelo Parlamento Europeu ao Provedor de Justiça Europeu, a Comissão foi criticada por este último por não tratar essas denúncias de forma suficientemente célere (processo n.º 289/2005).

infracção iniciou, desde então, reformas do quadro normativo nacional em matéria de jogo, tendo sido notificados à Comissão mais de 150 projectos de leis e regulamentos[23].

Um estudo realizado por conta da Comissão em 2006[24], que analisava várias leis que regulavam os serviços de jogo em linha e fora de linha e o impacto destes e de serviços conexos sobre o bom funcionamento do mercado interno[25], apresentou um panorama de grande fragmentação do mercado interno, em que os Estados-Membros frequentemente impunham restrições à prestação transfronteiras dos serviços de jogo. A interpretação das normas nacionais nem sempre era clara e o estudo apresentou uma lista de quase 600 processos propostos em tribunais nacionais, o que demonstra a considerável insegurança jurídica que afecta o mercado desses serviços na UE[26].

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

O artigo 56.º do TFUE proíbe as restrições à liberdade de prestação de serviços a destinatários situados noutros Estados-Membros. No Acórdão *Schindler*[27], o TJUE confirmou, pela primeira vez, que a prestação e a utilização de ofertas transfronteiriças de jogos a dinheiro constitui uma actividade económica abrangida pelo âmbito de aplicação do Tratado. Além disso, o Tribunal sustentou no acórdão *Gambelli*[28] que nesse âmbito se incluíam os serviços oferecidos através de telecomunicações e que uma regulamentação nacional que proíbe os operadores estabelecidos num Estado-Membro de oferecer serviços de jogos a dinheiro em linha a consumidores noutro Estado-Membro, ou que perturbe a liberdade de receber ou de beneficiar, como destinatário, dos serviços oferecidos por um prestador estabelecido noutro Estado-Membro, constitui uma restrição à livre prestação de serviços.

As restrições só são aceitáveis como medidas excepcionais expressamente previstas nos artigos 51.º e 52.º do TFUE ou justificadas de acordo com a jurisprudência do Tribunal, por razões imperiosas de interesse geral. O Tribunal tem reconhecido algumas razões imperiosas de interesse geral, como, por exemplo, os objectivos de protecção dos consumidores e a prevenção da fraude e do incitamento a despesas excessivas ligadas ao jogo, bem como a necessidade geral de preservação da ordem pública. A redução das receitas fiscais não constitui, no entanto, um dos fundamentos enunciados no artigo 52.º do TFUE nem uma razão imperiosa de interesse geral. Os problemas sociais reconhecidos podem servir para justificar a necessidade de as autoridades nacionais disporem de uma margem de discricionariedade

---

23 Foram apresentadas à Comissão 151 notificações relativas ao jogo, nos termos da Directiva 98/34/CE relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 204 de 21.7.1998, p. 37), alterada pela Directiva 98/48/CE (JO L 217 de 5.8.1998, p. 18) 2005 – 2010. Cf. também http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm.

24 Estudo sobre os serviços de jogo no mercado interno da UE realizado pelo *Swiss Institute of Comparative Law*. Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

25 1) Lotarias; 2) apostas; 3) jogos oferecidos nos casinos; 4) jogos em máquinas de jogo colocadas em locais que não casinos licenciados; 5) bingo; 6); jogos nos meios de comunicação social; 7) serviços de promoção de vendas que consistem em jogos promocionais com um prémio superior a 100 000 euros ou em que a participação está exclusivamente ligada a uma compra; 8) serviços de jogo operados por e em benefício de instituições de caridade e organizações sem fins lucrativos.

26 587 processos, dirimidos, na sua maioria, pelos tribunais alemães.

27 Processo C-275/92, Col. 1994, p. I-01039.

28 Processo C-243/01, Col. 2003, p. I-13031.

suficiente para determinar os requisitos que a defesa dos consumidores e a protecção da ordem pública impõem aos tipos de serviços prestados neste domínio[29].

Além disso, a jurisprudência exige que essa prestação de serviços e as restrições transfronteiras eventualmente resultantes da opção normativa assegurem uma efectiva redução das oportunidades de jogo e sejam aplicadas de forma coerente e sistemática a todas as ofertas de serviços no sector[30]. Na medida em que as autoridades de um Estado-Membro incentivem e encorajem os consumidores a participar em lotarias, jogos de fortuna e azar e apostas em benefício financeiro do erário público, as autoridades desse Estado-Membro não podem invocar preocupações de ordem pública relacionadas com a necessidade de reduzir as oportunidades de apostas para justificar as restrições[31]. As restrições devem ser aplicadas de modo não discriminatório e proporcional, ou seja, devem ser adequadas à consecução do objectivo que prosseguem e não exceder o necessário para o alcançar. O processo de concessão de uma licença tem de respeitar os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação, e a obrigação de transparência delas resultante[32].

Apresenta particular interesse para a presente consulta a posição do Tribunal segundo a qual os serviços de jogos de azar oferecidos através da Internet possuem várias características que permitem que os Estados-Membros tomem medidas restritivas ou regulem diversamente a prestação desses serviços, com vista a combater a dependência do jogo e a proteger os consumidores contra os riscos de fraude e o crime. Essas especificidades são as seguintes:

1) No sector dos jogos de azar em linha, as autoridades do Estado-Membro de estabelecimento encontram dificuldades específicas em avaliar as qualidades e a integridade profissionais dos operadores. Estas dificuldades justificam que um Estado-Membro entenda que o simples facto de um operador oferecer licitamente serviços de jogos de azar em linha noutro Estado-Membro, onde tem a sede e já está, em princípio, sujeito aos requisitos legais e ao controlo por parte das autoridades competentes desse Estado-Membro, não pode ser considerado uma garantia suficiente de protecção dos consumidores nacionais contra os riscos de fraude e de criminalidade[33];

2) A falta de contacto directo entre o consumidor e o operador dos jogos de azar em linha implica riscos de fraude maiores e de natureza diferente, cometidas pelos operadores contra os consumidores, em comparação com os mercados tradicionais desses jogos[34];

3) A particular facilidade e a permanência do acesso aos serviços de jogos de azar em linha, bem como o volume e a frequência potencialmente elevados dessa oferta de carácter internacional, num ambiente que é caracterizado pelo isolamento do jogador, o anonimato e a ausência de controlo social, constituem factores susceptíveis de favorecer um desenvolvimento da dependência do jogo e de conduzir a outras

---

29 Processo C-275/92, Col. 1994, p. I-01039; processo C-124/97, Col. 1999, p. I-06067; processo C-67/98, Col. 1999, p. I-07289.

30 Processo C-67/98, Col. 1999, p. I-07289; processo C-243/01, Col.2003, p.I-13031.

31 Processo C-243/01, Col. 2003, p. I-13031.

32 Processo C-203/08, Col. [0000], p. I-0000.

33 Processo C-4207, Col. [2009], p. I-7633, fundamento 69; cf. também secção 2.4 (aplicação efectiva) e pergunta 48.

34 Processo C-4207 supracitado, fundamento 70. No que diz respeito à identificação e à verificação da idade presencial do consumidor, cf. perguntas 16 e 24.

consequências negativas (o Tribunal declara ainda que as características próprias da oferta de jogos de fortuna e azar pela Internet podem, da mesma forma, revelar-se uma fonte de riscos de natureza diferente e com uma importância acrescida em matéria de defesa dos consumidores, e em particular dos jovens e das pessoas com particular propensão para o jogo ou susceptíveis de a desenvolver, face aos mercados tradicionais desses jogos)[35].

O Tribunal elaborou a sua jurisprudência principalmente com base nos pedidos de decisão prejudicial apresentados por tribunais nacionais. Contudo, simultaneamente, a Comissão intentou uma série de processos por infracção contra Estados-Membros para verificar, com base na jurisprudência do Tribunal, a proporcionalidade das restrições aplicadas nos Estados-Membros. Na sequência das reformas introduzidas nos Estados-Membros, a Comissão encerrou já alguns destes processos[36].

Além disso, a Comissão Europeia deu início, em conformidade com as regras da UE em matéria de auxílios estatais (artigos 107.º e 108.º do TFUE), a um procedimento formal de investigação a fim de examinar se o desagravamento fiscal para os casinos em linha, em comparação com os casinos tradicionais, na Dinamarca, são conformes com as normas do Tratado[37].

Direito derivado da UE relativo ao jogo em linha

No que se refere ao direito europeu derivado, os serviços de jogo não são objecto de normas sectoriais específicas ao nível da UE; estão, todavia, sujeitos a alguns diplomas legislativos da UE[38]. São dignos de nota neste contexto os seguintes[39]: Directiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual»[40], Directiva relativa às práticas comerciais desleais[41], Directiva «Vendas à Distância»[42], Directiva relativa ao branqueamento de capitais[43], Directiva relativa à protecção de dados[44], Directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas[45] e Directiva relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[46]. Noutros casos os serviços de jogo foram excluídos explicitamente do âmbito de aplicação do direito da UE; refiram-se, a este propósito, a Directiva sobre o comércio electrónico[47] e a Directiva «Serviços»[48].

---

35 Processo C-46/08, Col. [0000], p. I-0000, fundamento 103. No que diz respeito aos factores relacionados com o problema do jogo, cf. perguntas 17 e 19.

36 Cf. IP/10/504 (Itália) e IP/10/1597 (França). A Comissão encerrou ainda um processo contra a Áustria (sem IP).

37 Processo C35/2010 – DA – Taxas de imposição aplicáveis aos jogos de azar em linha no âmbito da Lei relativa à tributação dos jogos de azar na Dinamarca. JO C 22/2011, de 22.1.2011, e IP/10/1711 (em DA, DE, EN e FR). Cf. também documento de trabalho, secção 2.3.

38 Cf. secção 2.1 do documento de trabalho.

39 Para uma lista mais completa do direito derivado da UE, cf. «documento de trabalho».

40 JO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

41 JO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

42 JO L 144 de 4.6.1997, p. 19.

43 JO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

44 JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

45 JO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

46 JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

47 JO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

48 JO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

Perguntas:

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

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

2. QUESTÕES FUNDAMENTAIS ABORDADAS NA PRESENTE CONSULTA

As secções seguintes do presente livro verde analisam as questões fundamentais relacionadas com a regulação eficiente e justa dos serviços de jogo em linha. Essas questões, cuja lista pode não ser exaustiva, podem dividir-se em quatro categorias principais: conceptuais/organizativas, sociais, de ordem pública e económicas/boas causas.

Todas as considerações e questões a seguir expendidas, relativas à organização ou regulação do sector do jogo em linha, não prejudicam a grande margem de apreciação deixada aos Estados-Membros quanto à sua abordagem normativa desta actividade, incluindo a que se refere à utilização das receitas provenientes das actividades de jogo. Por exemplo, a discussão de questões como o facto de o licenciamento se não basear em qualquer presunção da existência de uma obrigação *de jure* de os Estados-Membros permitirem o jogo em linha ou a abertura dos seus mercados aos operadores privados. Os Estados-Membros mantêm a sua liberdade de opção para este sector dentro dos limites dos princípios estabelecidos pela jurisprudência do TJUE.

2.1. Definição e organização dos serviços de jogo em linha

Definições

A expressão «jogo em linha» abrange um grande número de serviços de jogo diferentes. Nesse conceito incluem-se a prestação de serviços de apostas desportivas (incluindo as corridas de cavalos), jogos de casino, apostas em intervalos (*spread betting*), jogos nos meios de comunicação social, jogos promocionais, serviços de jogos operados por e em benefício de instituições de caridade e organizações sem fins lucrativos e serviços de lotaria.

A Internet (e outras plataformas tecnológicas interactivas, como o comércio móvel[49] ou a televisão por Internet) é utilizada para a) Oferecer serviços de jogo aos consumidores; b) Permitir aos consumidores apostarem ou jogarem entre si (por exemplo, intercâmbios de apostas em linha ou póquer em linha); ou c) Técnica de distribuição (por exemplo, compra de bilhetes de lotaria directamente em linha).

---

[49] *m-commerce* – concretizado mediante a utilização de acesso móvel a redes telemáticas com a ajuda de um dispositivo electrónico (por exemplo, um telemóvel).

A definição de longa data de actividades de jogo em geral no direito derivado da UE é a utilizada para excluir os jogos de azar da Directiva sobre o comércio electrónico:

> *«[actividades] em que é feita uma aposta em dinheiro em jogos de fortuna, incluindo lotarias e apostas.»*

Em textos posteriores, nomeadamente na Directiva «Serviços» e, mais recentemente, na Directiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual», encontra-se uma definição ligeiramente diferente, de «jogos de fortuna, em que é feita uma aposta em dinheiro, incluindo lotarias, apostas e outras formas de jogos de azar»[50]. A Directiva relativa ao branqueamento de capitais não define o termo «casino».

Sem prejuízo dos resultados da presente consulta, a posição preliminar da Comissão é a de que deve ser mantida a definição mais ampla de «jogos de azar», estabelecida pela Directiva sobre o comércio electrónico, combinada com a de «serviços da sociedade da informação», estabelecida pela Directiva 98/34/CE, de modo a aplicar a seguinte definição comum de «serviços de jogo em linha» para delimitar o âmbito da presente consulta:

> *Serviços de jogo em linha são quaisquer serviços que impliquem apostas em dinheiro em jogos de fortuna ou azar, incluindo lotarias e apostas, prestados normalmente mediante remuneração, à distância, por via electrónica e mediante pedido individual[51] de um destinatário de serviços.*

Perguntas:

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

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

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

Estabelecimento e licenciamento de serviços de jogo em linha

Segundo a jurisprudência do Tribunal baseada no artigo 49.º do TFUE, a noção de estabelecimento é uma noção muito ampla, que implica a possibilidade de um nacional comunitário participar, de modo estável e contínuo, na vida económica de um Estado-Membro diferente do seu Estado de origem e dela tirar benefício, favorecendo assim a interpenetração económica e social no interior na Comunidade[52]. No entanto, para que as

---

50 Numa proposta de regulamento relativo às promoções de vendas no mercado interno - COM(2001) 546 - a Comissão estabeleceu uma distinção entre jogos de azar e jogos de capacidade. Tal distinção foi necessária devido às diferentes definições nacionais de «azar». Tais diferenças podem também explicar diferentes regulações nacionais de determinadas actividades de aposta ou póquer.

51 «À distância» e «mediante pedido individual», na acepção de um pedido directo em linha efectuado por um destinatário a um operador de jogo em linha sem intervenção de qualquer intermediário, como o empregado de uma loja que funcione como ponto de venda. Na medida em que a transacção à distância se realize através de uma rede de pessoas físicas que agem como intermediárias utilizando meios electrónicos, não se inclui na definição *supra*.

52 Processo C-55/94, Col. 1995, p. I-4165.

disposições relativas ao direito de estabelecimento se possam aplicar, é, em princípio, necessário que seja assegurada uma presença permanente no Estado-Membro de acolhimento[53]. Essa presença permanente pode ser, por exemplo, um escritório montado para acompanhar os desportos com vista a registar apostas de probabilidades fixas ou uma representação comercial com o objectivo de promover serviços de jogo em linha ou prestar apoio ao cliente localmente.

De acordo com a Directiva sobre o comércio electrónico[54], uma sociedade que preste serviços da sociedade da informação encontra-se estabelecida no local em que exerce a sua actividade económica. Não é, por conseguinte, nem no local onde se encontra a tecnologia de apoio ao seu sítio na Internet nem no local em que este é acessível. Nos casos em que é difícil determinar o local de estabelecimento – de entre vários – a partir do qual um serviço em concreto é prestado, o local em que a sociedade tem o seu centro de actividades relativas ao serviço específico em causa deve constituir o factor decisivo. Dado que uma sociedade pode utilizar um ou vários servidores, ou uma infra-estrutura baseada numa nebulosa computacional[55], e uma vez que a sociedade pode mudá-los e transferi-los num período muito curto, um servidor não pode ser considerado uma ligação segura para determinar o local de estabelecimento da sociedade relativo a um serviço em linha específico.

A legislação nacional, por vezes, estabelece limites quantitativos sobre o número de licenças que podem ser detidas para serviços de jogos em linha, podendo mesmo proibi-los por completo na área da respectiva jurisdição (por exemplo, proibição ou monopólio *de jure* ou *de facto* de uma ou mais categorias de serviços de jogo). Outros Estados-Membros não fixam limites ao número total de licenças que podem conceder-se – é concedida uma licença a qualquer operador em linha que satisfaça determinadas condições estabelecidas por lei ou regulamento. As licenças podem ser limitadas temporalmente ou concedidas por um período indefinido. Na UE, o maior número de operadores de jogo em linha licenciados encontra-se em Malta (cerca de 500 licenças em 2009).

A actual situação normativa nos Estados-Membros pode obrigar os operadores que oferecem o mesmo tipo de serviço de jogo em linha (por exemplo, apostas desportivas) em diversos Estados-Membros a requererem uma licença em cada um desses Estados-Membros. Alguns Estados-Membros reconhecem as licenças emitidas noutros Estados-Membros que lhes sejam notificadas (lista branca) e permitem que os prestadores licenciados em causa ofereçam os seus serviços de jogo em linha no seu território sem necessidade de outra licença. Outros podem ter em conta essas licenças na emissão das suas próprias licenças aos referidos operadores, mas aplicam regimes de duplo licenciamento que obrigam os operadores, independentemente de operarem noutro Estado-Membro, a obterem uma licença no seu território antes de poderem oferecer esses serviços.

Pergunta:

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

---

53 Processo C-386/04, Col. 2006, p. I-8203.

54 Directiva sobre o comércio electrónico, citada na nota de pé-de-página 47, considerando 19.

55 Uma nebulosa computacional é uma plataforma ou uma infra-estrutura que permite a execução de programas informáticos (serviços, aplicações, etc.), de modo controlado e elástico.

2.2. Serviços conexos prestados e/ou utilizados por prestadores de serviços de jogo em linha

Vários serviços, incluindo serviços de comercialização e de pagamento, são utilizados por operadores de jogo para estimular ou facilitar o jogo em linha. Alguns desses serviços estão sujeitos às regras do direito derivado.

Promoção do jogo em linha – comunicações comerciais

Os prestadores de serviços em linha utilizam as comunicações comerciais para promover os seus serviços, produtos conexos e imagem junto dos consumidores finais e/ou distribuidores. Segundo informações de que a Comissão dispõe, as comunicações comerciais mais frequentemente utilizadas são as seguintes:

1) Publicidade televisiva;

2) Publicidade na imprensa escrita;

3) Comunicações comerciais em linha;

4) Promoções de vendas;

5) Comercialização directa (o que inclui a publicidade endereçada, principalmente através de mensagens de correio electrónico ou SMS, a clientes registados, por exemplo, para efeitos de acompanhamento personalizado); e

6) *Contratos de patrocínio*.

A Comissão tem conhecimento de que, em muitos Estados-Membros, existem restrições a essas comunicações comerciais, que vão desde a proibição até requisitos de conteúdo nos meios de comunicação social que publicitam serviços de jogo em linha. Embora as observações sobre essas restrições (pontos 1 e 2 *supra*) sejam bem-vindas, a Comissão pretende concentrar a consulta em determinadas formas de comunicação comercial (pontos 3-6).

– *Comunicações comerciais em linha*

As bandas e janelas instantâneas (*pop-ups*) publicitárias em linha em sítios estranhos ao jogo constituem duas formas de publicidade na Internet destinadas a reorientar o tráfego para serviços de jogo em linha. Aparecem, portanto, em serviços da sociedade da informação estranhos ao jogo. Não caem no âmbito de aplicação da Directiva sobre o comércio electrónico, mas caem no âmbito da Directiva relativa às práticas comerciais desleais e, na medida em que a utilização de comunicações comerciais inclua recolha e tratamento de dados pessoais, caem também no âmbito das Directivas relativas à protecção de dados (95/46/CE) e à privacidade e às comunicações electrónicas (2002/58/CE).

– *Promoções de vendas*

As promoções de vendas abrangem descontos de todos os tipos, ofertas de prémios, brindes gratuitos, concursos e jogos promocionais. Trata-se de um instrumento multifacetado importante que pode ser adaptado a diferentes circunstâncias: para introduzir produtos inovadores em mercados, para incentivar a fidelidade dos consumidores, para estimular

acções concorrenciais de curto prazo ou para reagir rapidamente a quebras nas vendas. Um dos tipos mais comuns de promoções de vendas é a utilização e comunicação de bónus de registo e de depósito, ou seja, nos casos em que, na abertura de uma conta de jogador, é pago um montante em dinheiro ou são creditados fundos adicionais aos depósitos efectuados por um cliente já registado.

As promoções de vendas relativas a serviços de jogo em linha são reguladas pela Directiva relativa às práticas comerciais desleais, assim como pelas Directivas relativas à protecção de dados e à privacidade e às comunicações electrónicas.

– *Comercialização directa*

Todos os operadores de jogo em linha utilizam estratégias de comercialização directa (por correio, telefone, Internet e resposta directa), uma vez que estas são consideradas uma ferramenta essencial para as empresas, na abordagem, informação e fidelização de clientes, assim como na prestação de serviços pós-venda aos clientes. Trata-se de matérias reguladas pelas Directivas «Vendas à Distância» e relativa às práticas comerciais desleais, assim como pelas Directivas relativas à protecção de dados e à privacidade e às comunicações electrónicas. Essa comercialização directa pode incluir a comercialização jogador-a-jogador e ser combinada com promoções de vendas.

– *Patrocínio*

Entende-se por patrocínio qualquer acordo comercial pelo qual um patrocinador, para benefício mútuo do patrocinador e do patrocinado, financia ou apoia de qualquer outra forma, contratualmente, com a finalidade de estabelecer uma associação entre a imagem, as marcas, os produtos ou os serviços do patrocinador e o objecto do patrocínio em troca de direitos de promoção dessa associação e/ou de concessão de certas vantagens directas ou indirectas[56]. O patrocínio é fundamental para a combinação de comercialização dos prestadores de serviços de jogo em linha, quer se trate de lotarias nacionais ou de operadores comerciais.

Pergunta:

11) Com destaque para as categorias acima mencionadas, como se encontram reguladas ao nível nacional as comunicações comerciais relativas a serviços de jogo em linha? Existem problemas específicos nessas comunicações comerciais transfronteiras?

– *Serviços de pagamento, pagamento de dividendos e identificação de clientes em linha*

Uma vez que se não encontram ainda disponíveis serviços de micro-pagamentos à distância verdadeiramente eficazes, os operadores de jogo em linha exigem, em geral, aos seus clientes o depósito prévio de fundos em contas de jogador. Os depósitos podem ser efectuados por cartões de crédito, porta-moedas electrónicos, transferências bancárias, cartões pré-pagos ou transferências de numerário.

---

56 *ICC International Code on Sponsorship* (2003) http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html

Método de pagamento	Percentagem estimada[57]
Cartões de crédito (incluindo *Maestro*)	64-65%
Porta-moedas electrónicos	12-14 %
Transferências bancárias	11-13%
Cartões pré-pagos	9-11%

Normalmente, os operadores de jogo em linha fixam limites suplementares, como, por exemplo, para os níveis de depósito e de levantamento da conta do jogador. Os limites aos levantamentos variam desde limites fixos até ao requisito de contacto pessoal entre o jogador e o banco responsável para o levantamento de montantes maiores da conta do jogador.

Alguns operadores impõem a utilização do mesmo método para os depósitos e os levantamentos de fundos (denominado «sistema fechado»).

Os serviços de jogo oferecidos através de comunicações telefónicas móveis ou de TVPI incluirão igualmente os encargos associados a facturas de serviços de telefonia.

Perguntas:

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

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

A identificação dos clientes é necessária, em especial, para a protecção de menores, a prevenção da fraude, os controlos «conheça o seu cliente» e a prevenção do branqueamento de capitais. A identificação dos clientes pode levantar problemas específicos ao mercado interno quando o prestador de serviços e o cliente se encontrem em locais diferentes e também devido à actual falta de reconhecimento mútuo da identificação e autenticação electrónicas na UE[58]. Em contrapartida, os estabelecimentos físicos que oferecem jogos de fortuna ou azar têm a possibilidade de obter um documento de identificação e efectuar o reconhecimento pessoal no espaço onde decorrem os jogos.

Actualmente, a identificação dos clientes dos prestadores de serviços jogo em linha baseia-se em:

– Identificações anteriores efectuadas pelos prestadores de serviços de pagamento, uma vez que a maioria das opções de pagamento exige que o cliente tenha uma conta bancária;

– Controlos próprios, mediante informações e documentos pedidos ao potencial cliente; e

– Controlos efectuados por prestadores de serviços de verificação, no respeito das obrigações impostas pela legislação da UE em matéria de protecção de dados.

---

57 Estimativas da Comissão Europeia baseadas em informações provenientes de operadores que aceitam depósitos de clientes residentes noutro Estado-Membro (Fevereiro de 2010).

58 Cf. também «Uma Agenda Digital para a Europa» - COM (2010) 245, 19.5.2010.

Exercícios de compras-surpresa de operadores licenciados sugerem serem mínimas as deficiências que poderiam permitir a menores jogar e levantar os ganhos[59]. A verificação da idade é efectuada antes de o cliente poder começar a jogar. Tem sido sugerido que uma verificação suplementar da idade para efeitos de pagamento de dividendos podia funcionar como mais um elemento dissuasor para menores e adolescentes que tentassem registar-se.

Pergunta:

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

2.3. Objectivos de interesse público

A Comissão respeita plenamente o princípio da subsidiariedade e reconhece que os Estados-Membros dispõem de uma margem de discricionariedade para proteger objectivos de interesse público válidos, de acordo com o Tratado.

A presente secção centra-se nos três objectivos de interesse público a seguir indicados, que, em graus diferentes, podem ser válidos para os Estados-Membros no que se refere às políticas nacionais em matéria de jogo em linha: defesa dos consumidores (2.3.1.), ordem pública (2.3.2.) e financiamento do que definem como actividades de interesse público (2.3.3).

2.3.1. Defesa dos consumidores

Os elementos de que a Comissão dispõe nesta fase parecem indicar que a maioria dos jogadores não sofre do problema do jogo. No entanto, os que sofrem deste problema têm de ser plenamente tidos em conta, atendendo aos custos sociais que o mesmo acarreta para o jogador, sua família e a sociedade em geral. Todos os jogadores necessitam de protecção contra serviços fraudulentos. Por esta razão, os reguladores esforçam-se por assegurar que todos os jogos oferecidos são controlados, justos (por exemplo, que os geradores de números aleatórios são conformes com as normas técnicas e com as regras de cada jogo) e isentos de actividades criminosas. A transparência é fundamental.

O jogo compulsivo

A necessidade de proteger os jogadores e de evitar o jogo compulsivo é invocada para a restrição da oferta dos serviços de jogo em linha aos consumidores.

O problema do jogo é muitas vezes descrito como uma necessidade compulsiva de jogar, apesar das consequências negativas ou da necessidade de parar. Para avaliar a dimensão dos problemas relacionados com o jogo na população de um país, efectuam-se análises abrangentes, denominadas estudos de «prevalência». Os dois instrumentos de análise mais

[59] A Comissão de Jogos do Reino Unido (*UK Gambling Commission*) realiza um programa contínuo de compras-surpresa em sítios Web de jogo no âmbito da sua actividade de controlo do cumprimento da lei. Cf. www.gamblingcommission.gov.uk/.

amplamente utilizados para detectar jogadores compulsivos são o DSM-IV[60] e o SOGS[61]. Em função das respostas a uma lista de perguntas, o jogador é definido como um jogador compulsivo (SOGS), um potencial jogador-patológico (DSM-IV) ou um provável jogador-patológico (SOGS e DSM-IV), igualmente referido como um dependente do jogo (cf. *infra*).

A Comissão tem conhecimento de estudos de prevalência ao nível nacional sobre o jogo compulsivo em oito Estados-Membros[62] e sete outros[63] realizaram alguns estudos de âmbito limitado (ao nível regional ou sobre faixas etárias específicas, sobretudo adolescentes). O nível do jogo compulsivo nos oito Estados-Membros que realizaram estudos de prevalência à escala nacional varia de 0,5% de toda a população, no Reino Unido, a 6,5%, na Estónia[64]. No que diz respeito à prevalência do jogo compulsivo no sector do jogo em linha na UE, apenas quatro Estados-Membros[65] apresentam estatísticas de âmbito nacional, três outros[66] prestam algumas informações parciais (estudos de âmbito limitado, sobre uma determinada faixa etária ou relativos apenas a determinado tipo de jogos em linha).

Estes estudos sugerem que os principais *factores* que influenciam o jogo compulsivo são os seguintes:

1) Frequência da prática. Quanto mais curto for o período que mediar entre a realização do jogo e a oportunidade para efectuar uma aposta, maior é o risco.

2) Prazo de pagamento dos dividendos. Tempo que decorre entre a aposta e o resultado. Quanto mais curto for esse prazo, maior é o risco.

3) Acessibilidade e ambiente social.

4) Querer recuperar perdas ou convicção de estar perto de ganhar. Quanto maior forem os dividendos e a probabilidade de ganhar, maior será a obsessão de que as apostas perdidas podem ser recuperadas e, por conseguinte, o risco (este aspecto está também ligado a «excitação» ou «efeito de sonho»).

5) Percepção de capacidades e «envolvimento». A possibilidade de se envolver no jogo em curso e de utilizar as suas próprias capacidades para avaliar as possibilidades de êxito revela a psicologia de «ganho iminente». Estes factores reforçam o sentimento de que se controla o jogo, aumentando assim o risco, que inclui a variação da aposta. Saliente-se que este efeito pode ser reforçado quando se afigura que uma das características do jogo é um elemento de capacidade, mais do que a mera sorte.

6) Comunicações comerciais susceptíveis de afectar grupos vulneráveis.

---

60 *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4.ª ed. para o jogo patológico, *American Psychiatric Association*, 1994. A publicação da 5.ª edição de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-V) está prevista para Maio de 2013.

61 *The South Oaks Gambling Screen*, Lesieur & Blume, 1987. Ambos os instrumentos (DSM e SOGS) existem também em versões adaptadas para adolescentes: *DSM-IV-J (juvenile), DSM-IV-MR-J (multiple response-juvenile)* e *SOGS-RA (revised for adolescents)*.

62 BE, DK, EE, FI, de, NL, SE e UK.

63 ES, HU, IT, LT, RO e SK.

64 M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Appex Communications, Abril de 2009.

65 BE, EE, NL e UK.

66 FI, DE e MT.

A este respeito, diferentes tipos de jogo ou de aposta podem apresentar riscos diferentes para os jogadores. Por exemplo, máquinas de jogos de pagamento rápido, bilhetes de lotaria instantânea («raspadinha») e jogos de casino são, frequentemente, considerados os mais problemáticos neste aspecto. Os jogos de lotaria realizados semanalmente são considerados de menor risco (embora sofram do factor 4 supramencionado) em comparação com jogos realizados a intervalos mais curtos (devido aos factores 1 e 2). Considera-se que as apostas desportivas e o póquer sofrem mais do risco indicado no ponto 5 *supra*. As apostas desportivas ao vivo apresentam ainda o risco indicado no ponto 1 *supra*.

Pergunta:

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

Presentemente, os *instrumentos* utilizados nos Estados-Membros para tentar limitar a dimensão excessiva do jogo compulsivo nos serviços em linha são os aplicados a todo o jogo, ou seja:

1) Limites de idade,

2) Auto-limitação (financeira e de tempo) e auto-exclusão,

3) Informação/avisos/auto-testes (mais facilmente aplicados em linha do que fora de linha),

4) Proibição da utilização de crédito,

5) Testes de realidade,

6) Obrigação de vigilância para os operadores em linha,

7) Restrições impostas a determinadas formas de jogo ou de aposta, consideradas de maior risco (por exemplo, jogos de casino ou, nas apostas desportivas, limitação das apostas apenas aos resultados finais),

8) Outros (por exemplo, limites na comunicação comercial - restrições à utilização de certos meios de comunicação social, promoção de vendas e bónus de registo ou jogos de prática livre).

Pergunta:

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

Dependência do jogo

Nos casos em que tal informação está disponível, as taxas de provável dependência do jogo variam, aparentemente, entre 0,3% e 3,1% do conjunto da população[67]. O jogo patológico (adição) tem sido considerado por alguns especialistas uma desordem do controlo dos impulsos[68], não sendo, por conseguinte, designada por dependência. Todavia, estudos recentes revelaram semelhanças entre dependência do jogo e toxicodependência[69]. Como referido na secção 3.1, os instrumentos de análise da dependência do jogo utilizados em estudos permitem a identificação de pessoas com problemas de comportamento graves no que se refere ao jogo. As opiniões divergem quanto ao potencial de criação de dependência do jogo em linha. Embora o jogo à distância reúna os critérios de disponibilidade e acessibilidade, tornando o jogo frequente mais fácil do que no caso dos espaços físicos de jogo, é difícil estabelecer ligações directas entre o jogo à distância e a probabilidade de alguém se tornar num jogador dependente.

O jogo em linha proporciona aos operadores possibilidades mais sofisticadas de rastrear as transacções de cada jogador, em comparação com os formatos fora de linha do jogo. Contrariamente aos estudos de prevalência, os dados do jogo em linha permitem a realização de estudos sobre o comportamento do jogador real. Um estudo do comportamento no jogo em linha realizado pela *Division on Addiction* da *Cambridge Health Alliance* – uma filial de ensino da *Harvard Medical School*[70] – com base numa análise a longo prazo da actividade de jogo individual de uma amostra aleatória de cerca de 50 000 jogadores de casinos em linha de 80 países e numa amostra quase igual de participantes em apostas desportivas em linha revelou que 99% dos clientes de apostas desportivas em linha não apresentam qualquer comportamento anormal no jogo, em comparação com 95% no caso dos jogadores de casinos em linha[71].

O relatório preparado para a Presidência sueca em 2009[72] refere que, embora alguns estudos sugiram a existência de uma correlação positiva entre a acessibilidade e a dependência do jogo, os dados empíricos disponíveis nem sempre o confirmam. Nos casos em que foi possível comparar os resultados de estudos de prevalência realizados há 7-10 anos (quando o jogo em linha era menos popular) com os resultados de estudos realizados mais recentemente, verificou-se que a taxa de prevalência da dependência do jogo se manteve estável[73].

Também o estudo britânico de prevalência do jogo realizado para a *Gambling Commission* em 2007 revelou que as taxas de dependência do jogo em linha no Reino Unido eram inferiores em relação a alguns tipos de jogo fora de linha e que a dependência parecia estar mais ligada à

---

67 Dados de 7 Estados-Membros, M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Appex Communications, Abril de 2009.

68 *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4.ª ed., *American Psychiatric Association*, 1994.

69 Projecto do *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5.ª ed., *American Psychiatric Association*, publicação prevista para 2013.

70 O estudo foi realizado em parceria de investigação com a *bwin*, que disponibilizou a sua base de dados sobre os clientes.

71 LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, *Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (with Schumann) Journal of Gambling Studies*, 2008; *Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (with Kaplan), European Journal of Public Health*, 2008 e *Population trends in Internet sports gambling (with Schumann), Computers in Human Behaviour*, 2008.

72 *Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden*. Conselho da UE. DS 406/09. Bruxelas, 2009.

73 Por exemplo: Finlândia e Reino Unido.

introdução de novos tipos de jogo, mais «atractivos», portanto, quer em linha quer fora de linha[74].

A Comissão observa que a maior parte dos sítios Web de jogo em linha estabelecidos e licenciados na UE têm ligações directas (*hyperlinks*) para linhas de ajuda ou organizações que trabalham com jogadores compulsivos. Porém, apesar de 15 Estados-Membros terem efectuado estudos de prevalência de âmbito nacional ou regional, há pouca informação disponível sobre as respostas políticas pertinentes a esses estudos (como, por exemplo, lançamento de campanhas educativas ou afectação de recursos suplementares à prevenção ou ao tratamento) ou sobre as possibilidades de acesso ao tratamento por parte dos jogadores compulsivos[75].

Perguntas:

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

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

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

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

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

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

Protecção dos menores e de outros grupos vulneráveis

Os quadros normativos em todos os Estados-Membros procuram de formas diferentes proteger os menores, isto é, crianças e adolescentes, contra os riscos do jogo em geral[76]. Os limites de idade para o jogo podem ser estabelecidos por lei ou pelas condições de licenciamento, sendo os operadores (incluindo retalhistas/concessionários) obrigados a proceder à verificação da idade. Os limites de idade num determinado Estado-Membro podem também variar de um serviço de jogo para outro.

---

74 *Addiction rates among past year gamblers. British Gambling Prevalence Survey* 2007, National Centre for Social Research, Setembro de 2007.

75 Apenas 4 Estados-Membros (AT, ES, FI e UK) prestaram à Comissão informações sobre o problema do jogo no âmbito do estudo da Comissão «Study on gambling services in the EU Internal Market», capítulo 9.9, p. 1453, anteriormente citado.

76 A maioridade legal é atingida aos 18 anos em todos os Estados-Membros, excepto na Áustria (19).

Perguntas:

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

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

Acesso dos menores aos sistemas de pagamento

Os sistemas de tratamento de pagamentos podem constituir um meio eficaz de impedir o acesso de menores aos serviços de jogo em linha. Embora seja possível a menores de 18 anos abrir contas bancárias, existem limitações. É exigida a apresentação de um grande número de documentos e provas de identidade e, em regra, um dos progenitores ou o tutor legal deve apresentar-se pessoalmente no banco juntamente com o titular menor da conta (controlo parental). Em princípio, os jovens não são legalmente responsáveis pelas suas dívidas, pelo que é improvável que lhes seja concedido um crédito a descoberto numa conta bancária, sendo recusados os pedidos de cartão de crédito apresentados por menores de 18 anos. Consequentemente, o banco ou o prestador do serviço financeiro aplicará um nível suplementar de verificação da idade antes de um jovem jogador poder abrir uma conta de jogador junto de um operador em linha.

Contudo, as apostas podem ser pagas, e sê-lo-ão cada vez mais, por telemóvel (debitadas à factura); por exemplo, através de uma mensagem de texto ou de uma chamada para um número de telefone de tarifa majorada. Nesses casos, o jogo pode tornar-se mais facilmente acessível aos menores.

– *Os menores e a comercialização de jogos em linha*

Do mesmo modo que as autoridades dos Estados-Membros (e os operadores) procuram impedir que os menores tenham acesso a serviços de jogo em linha, pretendem também controlar a comercialização e a promoção desses serviços. Citem-se, a título de exemplos de restrições, normas que impõem que a promoção de tais serviços não:

– Seja dirigida a pessoas com idades inferiores ao limite nacional para participação;

– Seja difundida (pela televisão ou pela rádio) nem comunicada durante programas específicos destinados aos jovens nos canais generalistas, ou durante certos períodos anteriores ou posteriores a tais programas;

– Incluam nem mostrem uma pessoa que aparente uma idade inferior ao limite nacional para participação;

– Aliciem de outro modo crianças ou jovens, por exemplo, mediante associação com a cultura dos jovens ou comunicada por uma celebridade (por exemplo, promoção de um operador de jogo em linha em camisolas de equipas desportivas); ou

– Seja afixada na proximidade de zonas frequentadas por crianças (por exemplo, espaços publicitários na proximidade de escolas).

Pergunta:

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

– *Outros tipos de jogador vulnerável*

Outros jogadores podem ser vulneráveis devido à sua:

– *Situação financeira* (jogadores com baixos rendimentos);

– *Inexperiência* [em especial os jovens adultos (18-21 anos) e/ou os que não estão conscientes dos riscos associados ao problema do jogo];

– *Anterior dependência ou adição* relativamente ao uso de uma substância química ou comportamento (utilização de serviços de jogo fora de linha);

– *Acesso fácil ao jogo* (agentes de vendas, empregados de prestadores de serviços de jogos ou contratantes); e

– *Frequente exposição, de outro modo, ao jogo e/ou ligações fortes com pessoas ou objectos relacionados com apostas*. Citem-se, a título de exemplo, empregados do sector das corridas de cavalos, atletas (amadores e profissionais), treinadores, árbitros, agentes corretores, etc.

Pergunta:

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

2.3.2. Ordem pública

Prevenção da fraude

Todos os Estados-Membros se esforçam por prevenir a fraude e os jogos desleais. A legislação nacional visa proteger os consumidores (de operadores desonestos e criminosos), os operadores (de jogadores ou associações de jogadores desonestos) e os organizadores de eventos. Cite-se, a título de exemplo, a utilização ilícita de cartões de crédito, que pode estar associada à «usurpação de identidade» e ao «falseamento de resultados» (resultados combinados); este último, quando uma pessoa ou um grupo de pessoas (normalmente ligadas ao crime organizado) tentam influenciar o resultado de um evento (por exemplo, um evento

desportivo ou um jogo de cartas)[77]. Constitui igualmente fraude o conluio de um grupo de jogadores contra outro jogador (por exemplo, mesas de póquer viciadas).

A Comissão identificou os três tipos de fraude seguintes, sobre os quais pretende que a consulta incida:

– Jogadores que não recebem os seus ganhos. Entre os exemplos típicos incluem-se «lotarias fraudulentas», pelas quais um operador ilegal não licenciado contacta os consumidores pedindo-lhes que paguem um montante em numerário (custos de tratamento) ou que prestem informações pessoais (dados bancários) antes do pagamento de um prémio. Estas burlas, frequentemente, referem autorizações falsas concedidas por autoridades de jogos europeias[78];

– Usurpação de identidade e questões relacionadas com a protecção dos dados. Incluem-se nestes casos a utilização não autorizada de dados pessoais alheios, para fins de assumpção de identidade alheia e, por conseguinte, acesso aos recursos ou a crédito e outros benefícios em nome alheio;

– Manipulação dos resultados através da alteração do suporte lógico associado ao jogo ou através da corrupção de pessoas envolvidas na organização do jogo ou do evento.

Perguntas:

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

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

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

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

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

32) Que riscos existem de que um operador de apostas desportivas (em linha), que tenha celebrado um acordo de patrocínio com um clube desportivo ou uma

---

77 Por exemplo, organizações criminosas baseadas na China ou na Croácia estiveram implicadas em falseamento de resultados na BE, DE e FI.

78 Este tipo de ocorrências não deve considerar-se associado aos atrasos no pagamento dos prémios, em que um operador licenciado retém os prémios por razões de vigilância justificada sem informar suficientemente o jogador do motivo desse procedimento. Nesses casos, o operador deve explicar a razão pela qual o pagamento é retido. A explicação mais comum para tais atrasos encontra-se nos controlos suplementares da identificação do cliente.

associação, tente influenciar o resultado de um evento desportivo, directa ou indirectamente, no intuito de obter lucros?

Prevenção do branqueamento de capitais

Os dois tipos extremos da actividade de «branqueamento de capitais» são, por um lado, operações transnacionais complexas destinadas a ocultar a origem criminosa de crimes em grande escala, de modo que pessoas e bens pareçam legítimos, e, por outro, toda e qualquer actividade que oculte, dissimule ou consuma as receitas provenientes de qualquer crime, qualquer que seja o montante (branqueamento pelos próprios criminosos – por vezes, despesa -, mas também crimes para alimentar a dependência do jogo).

No que se refere a técnicas de branqueamento de capitais, são muito poucas as informações ou os indícios que sugerem que os operadores de jogo em linha licenciados na Europa estejam sujeitos a actividades de branqueamento de capitais. Porém, o problema está, evidentemente, relacionado com os operadores ilegais. No entender da Comissão, poderiam servir esses fins as seguintes práticas:

– as firmas de jogo em linha podem creditar prémios ou fundos não utilizados numa conta diferente daquela a partir da qual a aposta original foi feita;

– podem permitir que um jogador registe várias contas junto do mesmo operador;

– jogos entre pares (*peer-to-peer*), como o póquer em linha, em que as transferências de valores podem ocorrer quer entre jogadores electrónicos quer entre jogadores humanos, como resultado de perdas deliberadas, a um custo relativamente baixo para os jogadores. Estes jogos podem permitir a transferência de fichas (*chip dumping*) em linha. Por exemplo: um jogador deposita fundos através de um cartão de crédito furtado e, em seguida, «transfere» as fichas numa mesa a favor de uma conta de um cúmplice ou de outra por si criada. Estas actividades são detectáveis, dado que os princípios são simples – os jogadores farão grandes apostas em muito más mãos (esperando perder para os cúmplices)[79];

– a utilização de dinheiro virtual como modalidade de pagamento, ou de meios de pagamento similares tais como os cartões de valor armazenado[80] [os que suscitam preocupações caracterizam-se por limites elevados, inexistência de controlo pós-transacção e deficientes controlos «conheça o seu cliente» (CSC)]. Estes meios podem incluir os telemóveis com função de pagamento, que não têm sido submetidos a controlos CSC adequados.

---

79 As salas de póquer em linha têm conhecimento desta prática criminosa e procuram detectar os autores antes da aprovação dos seus levantamentos.

80 Nos cartões de valor armazenado o valor monetário encontra-se no cartão, não numa conta registada externamente, e difere dos cartões pré-pagos, em que os fundos se encontram depositados junto do emitente, à semelhança de um cartão de débito.

Perguntas:

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

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

A Terceira Directiva relativa ao branqueamento de capitais[81] é aplicável ao sector financeiro, assim como a outras áreas, incluindo os casinos (físicos e em linha).

Um dos problemas específicos da aplicação efectiva das disposições desta directiva aos serviços de jogo em linha é que os sítios Web em causa, frequentemente, oferecem uma grande variedade de outros serviços de jogo (que não de casino), podendo ainda o operador estar licenciado em mais do que uma jurisdição.

Além destes princípios gerais, a Comissão está consciente de que os operadores de jogo em linha licenciados e as autoridades reguladoras nacionais adoptaram diversas práticas operacionais de luta contra o branqueamento de capitais. Entre eles, incluem-se:

– **Dever de vigilância relativamente aos clientes** – só são autorizados a jogar jogadores registados titulares de uma conta junto do operador licenciado. Os formulários de candidatura devem ser preenchidos com as seguintes informações relativas ao jogador: 1) que é maior para efeitos de jogo, 2) identificação, 3) residência e 4) endereço electrónico válido. O dever de vigilância pode incluir análise da velocidade (depósito/transacções), análise do risco geográfico, anomalia do comportamento do jogador, vulnerabilidade de associações de jogadores e política de combate da cibercriminalidade. Em todos os casos, o jogador tem de dar o seu consentimento prévio para comunicar os dados pessoais pertinentes, necessários para a abertura da sua conta.

– **Controlos dos pagamentos** – o jogador deve receber sempre os pagamentos dos ganhos (saldo da conta) pelo mesmo meio pelo qual o dinheiro foi inicialmente recebido (e para a conta a partir da qual o mesmo foi depositado). Os operadores devem assegurar-se igualmente de que têm controlo sobre os números dos cartões de crédito e os dados pessoais relativos aos jogadores, os quais têm armazenados nos respectivos sistemas. Além disso, são proibidos os pagamentos directos entre clientes.

– **Controlos operacionais** – os operadores utilizam listas de verificação da idade e listas utilizadas pelos bancos a fim de identificar terroristas e pessoas expostas politicamente (PEP), ou seja, a *World Check*[82] e a lista de observação da *European Sports Security Association* (ESSA)[83]. Os operadores mantêm também registos estatísticos de comportamento em transacções, que devem cumprir as normas de protecção de dados da UE, a fim de se poderem identificar actividades suspeitas. Os

---

81 Citada na secção 1.2.

82 http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/

83 http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx

operadores devem aplicar requisitos de vigilância mais rigorosos quando os limites das apostas são elevados. Os operadores devem igualmente apresentar relatórios de actividade suspeita (RAS) às unidades de informação financeira (UIF) nacionais.

Perguntas:

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

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

Prevenção de outros crimes

Outros crimes que podem estar associados ao jogo em linha são:

– Prestação de serviços de jogo oferecidos por operadores ilegais (por exemplo, organizações ou indivíduos criminosos). Um relatório da França sobre o cibercrime e o jogo estima que um milhar de sítios Web de jogo são *directamente* operados por grupos criminosos[84],

– Jogos em linha não autorizados prestados por um operador licenciado,

– Evasão fiscal (quando o utilizador esteja obrigado a pagar impostos sobre os prémios, ou seja, a evasão fiscal pode, primariamente, ser invocada relativamente aos ganhos das actividades *off-shore*).

Existe igualmente uma série de actividades criminosas que se prendem com vários serviços de jogo, mas não especificamente com o jogo em linha, como, por exemplo: i) falseamento de resultados ou mesas de póquer viciadas (cf. *supra*), ii) actividades usurárias, iii) actividades criminosas desenvolvidas para financiar a utilização de serviços de jogo (por exemplo, roubo) e iv) financiamento do terrorismo.

Pergunta:

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

2.3.3. Financiamento de actividades de beneficência e de interesse público, assim como dos eventos de que dependem as apostas desportivas em linha

As restrições impostas aos serviços de jogo ao nível nacional são por vezes justificadas por razões políticas tais como actividades de beneficência ou de interesse público. Não obstante o facto de os sistemas instituídos para o efeito deverem ser compatíveis com as regras em matéria de auxílios estatais, importa referir que, segundo o Tribunal de Justiça, o financiamento dessas actividades sociais pode não constituir a justificação substantiva da

[84] O instituto francês CERT-LEXI analisou 70 milhões de sítios Web em 2005 e encontrou 14 823 sítios que oferecem jogo em linha. Apenas 2005 sítios Web possuíam licença.

política restritiva, mas apenas uma consequência benéfica acessória[85]. As referidas restrições destinam-se a apoiar o financiamento de «actividades de interesse público» de que a sociedade em geral possa beneficiar. Mais especificamente, as actividades de interesse público que desta forma beneficiam, actualmente, de modo directo nos Estados-Membros são as artes, a cultura, o desporto[86], os programas para a juventude e a educação, e as actividades de natureza caritativa.

Sistemas de canalização das receitas

O recurso às receitas do jogo para o financiamento das actividades de interesse público organiza-se de várias formas. A organização ou sociedade responsável pelas actividades de interesse público:

1) Recebe uma licença[87] para oferta de serviços de jogo em linha a fim de apoiar a «boa causa» reconhecida pelas autoridades competentes para o licenciamento (por exemplo, um Comité Olímpico nacional, um organismo nacional de corridas de cavalos, uma associação de cegos, etc.);

2) Recebe fundos directamente de um operador de jogo estatal (por exemplo, da lotaria nacional), de acordo com uma percentagem fixada pela licença ou pela legislação aplicável ao operador;

3) Recebe fundos de um operador de jogo estatal indirectamente, através do orçamento do Estado, para o qual esse operador estatal contribuiu;

4) Recebe fundos de um ou mais operadores de jogo privados, sendo essa contribuição:

   a) Determinada pela licença, pela legislação ou

   b) Baseada em contribuições voluntárias dos operadores;

5) Recebe compensação económica pela utilização de um evento que organize e sobre o qual são feitas apostas, ainda que a organização ou sociedade não esteja envolvida na organização da actividade de jogo em si;

6) Recebe fundos provenientes do orçamento de Estado, para o qual contribuíram operadores de jogo, tanto públicos como privados.

---

85 Por exemplo, processo C-67/98 (*Zenatti*), fundamentos 36 e 37, e processo C-316/07 (*Markus Stoß*), fundamento 104. Cf. também acórdão do Tribunal da AECL no processo 3/06 (*Ladbrokes*), fundamento 63.

86 Cf. também Comunicação da Comissão «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto» - COM(2011) 12, que refere a necessidade de tomar em conta um financiamento sustentável do desporto ao considerar a prestação de serviços ligados ao jogo no âmbito do mercado interno (p. 10).

87 As organizações ou sociedades responsáveis pelas actividades de beneficência ou de utilidade pública podem, em maior ou menor grau, ser autorizadas a concluir um acordo com operadores privados que fornecem a plataforma de jogo e promovem os serviços de jogo (os quais gerem, total ou parcialmente, as operações, recebendo, por isso, uma compensação económica).

Perguntas:

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

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

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

A Comissão pretende aprofundar dois aspectos:

Possível existência de um princípio do retorno para os organizadores de eventos

Os eventos desportivos nacionais e estrangeiros são utilizados por operadores em linha para apresentarem uma selecção atractiva de serviços de jogo aos seus clientes potenciais. Estes eventos podem beneficiar dessas actividades de jogo na medida em que suscitam um interesse público acrescido e também, possivelmente, aumentam a exposição dos eventos aos meios de comunicação social. Existe um amplo consenso sobre a ideia de que os eventos desportivos de que depende o jogo devem receber um retorno equitativo da actividade do jogo a eles associada.

– Tomando o caso específico das corridas de cavalos, alguns Estados-Membros impõem às organizações ou sociedades uma licença exclusiva para as apostas em corridas de cavalos com o objectivo de assegurar que o volume de negócios das apostas nas corridas de cavalos, com excepção dos ganhos, despesas de apostas mútuas e despesas de funcionamento, é canalizado para os desportos equestres e a reprodução e criação de equídeos. Embora as estruturas nacionais variem em grande medida, o apoio ao sector equino e das corridas de cavalos pode ser significativo, elevando-se a mais de 8% do volume de negócios total de apostas em certos países. Uma especificidade das corridas de cavalos, comparativamente com outros desportos, é que visa principalmente atrair jogadores. Assim, em maior grau do que outros eventos desportivos, a sua viabilidade dependerá do reinvestimento nesta actividade de proporções suficientes das receitas do jogo. Além disso, em certos Estados-Membros, a tradição dos desportos equestres, a reprodução e criação de cavalos - actividades, todas elas, apoiadas através da canalização das receitas do jogo -, desempenham e continuarão a desempenhar um papel importante na economia das zonas rurais, estando, por conseguinte, ligadas aos objectivos das políticas de desenvolvimento regional e de coesão territorial.

– Outros desportos apresentam fluxos de receitas mais variados, quer pelo facto de atraírem um público mais vasto quer/também por se prestarem menos a serviços de jogo. No entanto, quando os serviços de jogo são oferecidos numa competição desportiva organizada, os Estados-Membros têm analisado a questão de saber se os organizadores (organizações desportivas, equipas, etc.) devem ser capazes de gerar um fluxo de receitas suplementares através dessa exploração das suas imagens ou eventos pelos prestadores de serviços de jogo. Dado que sem a utilização dos seus eventos os serviços de jogo não seriam viáveis, procura-se assegurar um retorno equitativo pela utilização desses eventos. Alguns operadores estatais que oferecem

serviços de apostas desportivas em desportos profissionais são, assim, obrigados a reinvestir as receitas nas bases desportivas, contribuindo, deste modo, para as actividades de interesse público que incentivam a participação em actividades desportivas em geral. A Comissão lançou um estudo à escala da UE sobre o financiamento das bases desportivas. O estudo deverá mostrar a importância real das diferentes fontes de financiamento para as bases desportivas, incluindo a das receitas da organização de serviços ligados ao jogo[88].

Por último, os eventos desportivos que se prestam a apostas desportivas, podem estar sujeitos a um risco maior de falseamento de resultados, devido às actividades criminosas. Um Estado-Membro (França) estabeleceu um direito não exclusivo de apostas desportivas para os serviços de jogo, visando contribuir para o investimento efectuado pelos organizadores de competições desportivas, fundamentado essencialmente na necessidade de garantir a integridade.

Perguntas:

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

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

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

O risco de «parasitismo» através da prestação de serviços de jogo em linha

Atendendo às diferentes tradições históricas e culturais, os Estados-Membros aplicarão diferentes sistemas de canalização das receitas de jogo e percentagens. A título de exemplo, os Estados-Membros que não têm uma tradição de corridas de cavalos ou de criação de equídeos não têm, obviamente, necessidade de um sistema de canalização das receitas para essas finalidades. Do mesmo modo, alguns Estados-Membros optarão por financiar certas actividades de interesse público exclusivamente através de receitas fiscais, ao passo que outros podem pretender recorrer também à canalização às receitas do jogo para o mesmo fim.

Daqui resulta que, quando são oferecidos serviços de jogo relativamente a eventos que ocorrem noutros Estados-Membros ou quando os jogadores de um Estado-Membro optam por colocar apostas em serviços de jogo prestados a partir de outro Estado-Membro, tais factos terão efeitos directos na eficiência dos sistemas nacionais de canalização das receitas do jogo. Será o caso, nomeadamente, dos jogadores que visam exclusivamente os ganhos mais elevados. Este problema de «parasitismo», em bom rigor, não se limita à prestação transfronteiras de serviços de jogo em linha, uma vez que os jogadores podem sempre, em princípio, atravessar fisicamente as fronteiras para ter acesso a serviços de jogo; no entanto, os serviços de jogo em linha, na prática, diferem na medida em que potenciam significativamente este possível efeito.

---

88 COM(2011) 12, p. 11.

Este efeito pode ser atenuado ou mesmo anulado pelo facto de alguns jogadores jogarem em determinados serviços de jogo porque esses serviços estão associados ao financiamento de actividades de interesse público. Tal pode dever-se ao facto de a relação com objectivos de interesse público reduzir o estigma social associado ao jogo ou ser mesmo a principal justificação para jogar através desses serviços. Por exemplo, dado serem muito reduzidas as possibilidades de ganhar em certos tipos de serviço de jogo (tais como as lotarias de baixo valor oferecidas por organizações de beneficência), pode considerar-se que muitos jogadores preferem apostar nesses jogos em vez de noutros tipos de serviço de jogo que oferecem maiores probabilidades de ganhar, principalmente por considerarem que essa aposta será encaminhada para actividades de interesse público válidas. Este tipo de jogadores pode mesmo ser atraído para ofertas desses serviços de jogo em linha provenientes de outros Estados-Membros que tenham ligações directas mais fortes com actividades de interesse público que pretendam apoiar, em comparação com as ofertas nacionais de serviços de jogo em linha.

Perguntas:

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

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

2.4. Aplicação efectiva da lei e questões conexas

Um mercado transfronteiras não autorizado pode ser facilmente acessível aos consumidores, quer devido à tolerância de facto quer devido à falta de aplicação efectiva da lei. A aplicação efectiva é essencial para que os Estados-Membros possam assegurar a realização dos objectivos de interesse público subjacentes às suas políticas nacionais em matéria de jogo.

Autoridades de tutela do jogo nos Estados-Membros

São utilizados diferentes tipos de estruturas organizativas para a concessão de licenças, a regulação e a fiscalização do jogo em linha. A independência e a competência dessas estruturas variam. No interior de um Estado-Membro, diferentes formas de serviços de jogo em linha podem também ser reguladas ou fiscalizadas por organismos distintos (por exemplo, os jogos promocionais, os jogos nos meios de comunicação social e as apostas em intervalos[89]).

As actividades das autoridades de tutela do jogo podem abranger uma vasta gama de aspectos designadamente:

– Emissão, suspensão e revogação das licenças;

[89] As diferentes autoridades que asseguram funções reguladoras ao nível nacional são as seguintes: i) um ministério sem qualquer serviço especializado; ii) um serviço especializado no interior de um ministério; iii) um serviço do ministério localizado fora do ministério; iv) um organismo/serviço de inspecção sob controlo do ministério; v) um organismo regulador independente reconhecido pelo Estado.

– Funções de controlo e fiscalização, incluindo controlos administrativos ou financeiros, inspecções no local, controlos técnicos (por exemplo, de equipamento ou suporte lógico) e acompanhamento em linha de actividades;

– Aplicação efectiva da lei – abertura, instrução e execução de processos de contra-ordenação relativos a: a) prestação de serviços de jogo ilegais/não autorizados; b) comunicações comerciais relativas a serviços de jogo ou operadores (tanto serviços de jogo legais como ilegais/não autorizados);

– Prestação de aconselhamento, informação e apoio à Administração Pública, aos jogadores (público) e/ou aos operadores.

Perguntas:

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

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

Cooperação administrativa

A cooperação administrativa entre as entidades reguladoras do EEE baseia-se actualmente numa cooperação *ad hoc* entre um número limitado de Estados-Membros. As entidades reguladoras de toda a Europa dispõem de um fórum específico no âmbito do qual se encontram, trocam pontos de vista e debatem a política em matéria de jogo (GREF[90]). Entre as possíveis áreas de cooperação administrativa incluem-se a partilha ou intercâmbio de informações relativas a:

– titulares de licenças (incluindo condições de licenciamento, qualidades profissionais do pessoal e integridade dos operadores);

– operadores não licenciados ou desonestos (listas negras comuns);

– questões de natureza técnica, como normas nacionais, testes e certificação;

– boas práticas (incluindo campanhas públicas destinadas a prevenir o crime ou o problema do jogo e custos e efeitos de tais campanhas).

Pergunta:

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

---

90 http://www.gref.net/index.htm

Cooperação reforçada com outras partes interessadas

As autoridades nacionais de tutela do jogo podem cooperar ainda com as partes interessadas do sector desportivo, nacionais ou europeias, assim como com operadores públicos e/ou privados de apostas, para elaborar:

– Programas educativos ou campanhas para atletas (amadores e profissionais), treinadores, árbitros, pessoas empregadas no sector das corridas de cavalos ou por operadores de jogo em linha públicos ou privados, etc.; e/ou

– Sistemas de alerta precoce para reforçar a aplicação efectiva da lei e prevenir o falseamento de resultados.

Pergunta:

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

Bloqueio de pagamentos e regimes de responsabilidade dos PSI

Os prestadores de serviços de pagamento e de comunicação (operadores de telecomunicações, canais de televisão e prestadores de serviços da sociedade da informação) tornam possíveis os serviços de jogo em linha. Hoje, a fim de restringir os serviços de jogo em linha «não autorizados» e transfronteiras, são impostos a esses prestadores intermediários de serviços os seguintes métodos:

– **Filtragem do sistema de nomes de domínio (DNS)**. Um mecanismo de filtragem do DNS tem por objectivo assegurar que os potenciais clientes são impedidos de jogar em sítios constantes de listas de sítios não autorizados ou são encaminhados para outro endereço (sítio Web) com base numa lista previamente definida de endereços Internet (nomes de domínio); por exemplo, de um sítio «.com» para outro estabelecido no interior da jurisdição nacional competente[91].

– **Bloqueamento do Protocolo Internet (IP).** A todos os dispositivos ligados à Internet pública é atribuído um número único conhecido como endereço IP, que inclui o nome do sítio que o aloja. O bloqueio do IP impede a ligação entre um servidor/sítio Web e um ou mais endereços IP.

– **Bloqueio de pagamentos**. Este bloqueio pode basear-se nos códigos de categoria de comerciante dos operadores [*Merchant Category Codes* (MCC)][92]. No entanto, a proibição de tratamento de pagamentos relacionados com um determinado código pode bloquear transacções comerciais lícitas que não sejam pagamentos relacionados com apostas e prémios.

A eficiência de um sistema de bloqueio depende de uma lista previamente definida e actualizada de elementos a bloquear, assim como de sistemas de suporte lógico eficientes.

---

91 Experiências italianas sugerem que têm lugar todas as semanas milhões de redireccionamentos.

92 O MCC usado para o jogo é o 7995.

Perguntas:

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

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