



Estrasburgo, 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Para um enquadramento europeu completo do jogo em linha

{SWD(2012) 345 final}

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO.....	3
2.	PRINCIPAIS DESAFIOS E RESPOSTAS AVANÇADAS	5
2.1.	Conformidade dos quadros regulamentares nacionais com o direito da UE.....	6
2.2.	Reforço da supervisão, da cooperação administrativa e da aplicação eficiente	8
2.2.1.	Estabelecer uma supervisão e um controlo adequados nos Estados-Membros..	8
2.2.2.	Fomentar a cooperação administrativa transfronteiras.....	8
2.2.3.	Assegurar uma aplicação eficiente a nível nacional.....	9
2.3.	Proteção dos consumidores e dos cidadãos	11
2.3.1.	Trabalhar no sentido de um nível elevado de proteção em toda a UE.....	11
2.3.2.	Assegurar a proteção dos menores	12
2.3.3.	Fomentar uma publicidade responsável	12
2.3.4.	Prevenir o jogo compulsivo ou a dependência do jogo.....	13
2.4.	Prevenção da fraude e do branqueamento de capitais	14
2.4.1.	Expandir as medidas de luta contra o branqueamento de capitais	15
2.4.2.	Combater a usurpação de identidade e outras formas de cibercrime	15
2.4.3.	Preservar a segurança dos equipamentos de jogo	16
2.5.	Salvaguarda da integridade do desporto e prevenção da manipulação de resultados ..	16
2.5.1.	Promover a cooperação entre as partes interessadas	17
2.5.2.	Desenvolver medidas contra a manipulação de resultados	17
2.5.3.	Assegurar uma efetiva dissuasão da manipulação de resultados	17
2.5.4.	Promover a cooperação internacional	18
3.	CONCLUSÕES	19

1. INTRODUÇÃO

O jogo em linha¹ constitui uma atividade de serviços em rápida expansão na UE, com taxas de crescimento anuais de quase 15%². Estima-se que as receitas anuais para 2015 atinjam cerca de 13 mil milhões de euros, sendo que em 2011 se situaram em 9,3 mil milhões de euros. Esta evolução representaria uma taxa de crescimento total de quase 40%³. A importância económica do setor é, aliás, demonstrada pelo elevado nível de inovação do setor na UE e pelo montante crescente das receitas fiscais geradas nos Estados-Membros.

A rápida evolução das tecnologias em linha nos últimos anos tem facilitado a prestação de serviços ligados ao jogo através de uma variedade de canais de distribuição remota, nomeadamente a Internet e outros meios de comunicação à distância ou por via eletrónica, como as tecnologias de comunicações móveis ou a televisão digital. A natureza do ambiente em linha faz com que seja possível o funcionamento de sítios Web de jogo na UE, sem qualquer forma de controlo pelas autoridades reguladoras da União. Os consumidores europeus também procuram serviços de jogo em linha além-fronteiras que, se não forem devidamente regulamentados, os expõem a riscos significativos. A grande diversidade das ofertas e a crescente procura de serviços de jogo em linha criam uma série de desafios quando se pretende garantir a correta aplicação dos objetivos de política pública a nível nacional, da UE e internacional.

Em 2011, a Comissão adotou um Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno⁴. Através dessa consulta pública, procurava obter uma panorâmica completa da situação existente, a fim de permitir o intercâmbio das melhores práticas entre os Estados-Membros e de determinar se, tendo devidamente em conta os seus objetivos de política pública e sem comprometer o funcionamento do mercado interno, podem coexistir diferentes modelos nacionais de regulamentação no domínio do jogo e se será necessária uma ação específica a nível da UE para assegurar uma maior coerência. As respostas à consulta divergem tanto em termos do conteúdo como dos instrumentos que devem ser utilizados para eventuais iniciativas da UE. De um modo geral, não se afigura adequado, nesta fase, uma proposta legislativa da UE específica para o setor. Todavia, era quase unânime o apelo no sentido de uma ação política a nível da UE, e as respostas permitem identificar claramente os domínios de prioridade primordial em que é necessário atuar.

¹A expressão «jogo em linha» abrange uma variedade de serviços de jogo e canais de distribuição diferentes. Para se ter uma panorâmica geral e uma ideia das questões ligadas às definições, ver a secção 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão

² Em 2011 as receitas anuais do mercado global do jogo na UE estimavam-se em cerca de 84,9 mil milhões de euros, com taxas de crescimento anuais em torno dos 3%. Entre 2008 e 2011, o mercado do jogo tradicional (não em linha) cresceu cerca de 8,3%.

³ H2 Gambling Capital (consultoria no setor do jogo e das apostas)

⁴ Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno COM(2011) 128 final

A presente comunicação, juntamente com o documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha⁵, identifica os principais desafios colocados pela coexistência de quadros regulamentares nacionais no âmbito do mercado interno. Procura igualmente avançar respostas para estes desafios, sob a forma de ações a empreender quer a nível nacional quer da UE. O documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui informações mais pormenorizadas decorrentes da análise das respostas ao Livro Verde, as iniciativas propostas no presente plano de ação e ainda outros elementos relevantes. A Comissão inspirou-se nas boas práticas seguidas na UE e nos Estados-Membros para propor respostas para as numerosas questões relacionadas com o jogo em linha.

É necessária uma maior clareza, dada a evolução da situação no que respeita à oferta e à promoção do jogo em linha na UE. A presente comunicação propõe uma conjugação de iniciativas e medidas pertinentes que abrangem uma variedade de questões, procurando melhorar a clareza jurídica e estabelecer estratégias com base nos elementos disponíveis. Estas ações, tendo plenamente em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, destacam cinco domínios prioritários para fazer face aos desafios que se levantam na UE:

- A conformidade dos quadros regulamentares nacionais com o direito da UE
- O reforço da cooperação administrativa e da aplicação eficiente
- A proteção dos consumidores e dos cidadãos, dos menores⁶ e dos grupos vulneráveis
- A prevenção da fraude e do branqueamento de capitais
- A salvaguarda da integridade do desporto e prevenção da manipulação de resultados

As ações propostas centram-se nos serviços de jogo em linha e nas questões relacionadas com a liberdade de prestação de serviços (artigo 56º do TFUE) e com a liberdade de estabelecimento (artigo 49º do TFUE), tendo em conta a expansão do jogo em linha na UE e o grande desenvolvimento da oferta transfronteiriça desses serviços.

No entanto, diversas ações são pertinentes tanto para os serviços de jogo em linha como fora de linha⁷. Por último, a presente comunicação é apresentada na sequência das conclusões do Conselho sobre o quadro jurídico em matéria de jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE⁸, de uma série de relatórios intercalares da Presidência⁹, da Resolução do

⁵ N.º de referência do documento de trabalho dos serviços da Comissão

⁶ No conceito de «menores», tal como utilizado na presente comunicação incluem-se as «crianças». Em conformidade com o artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, entende-se por «criança» qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos. Em certos Estados-Membros, os jovens adultos são abrangidos pelo regime aplicável às crianças

⁷ Todas as ações a empreender pela Comissão propostas no presente documento são coerentes e compatíveis com o atual quadro financeiro plurianual

⁸ 3057ª conclusão do Conselho em matéria de concorrência sobre o enquadramento jurídico dos jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE, 10 de Dezembro de 2010

⁹ Relatórios intercalares das Presidências do Conselho sobre o enquadramento jurídico dos jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE (2008-2011)

Parlamento Europeu sobre o jogo em linha no mercado interno¹⁰ e do parecer do Comité Económico e Social Europeu¹¹.

2. PRINCIPAIS DESAFIOS E RESPOSTAS AVANÇADAS

Embora os Estados-Membros sejam, em princípio, livres de estabelecer os objetivos da sua política em matéria de jogos de azar e de definir em pormenor o nível de proteção que pretendem, os quadros regulamentares nacionais têm de estar em conformidade com a legislação da UE e com os princípios e regras que regem o mercado interno. Assegurar a conformidade da legislação nacional com o Tratado constitui por conseguinte uma condição indispensável para o êxito da política da UE no domínio do jogo em linha.

Dada a natureza dos desafios suscitados pelo desenvolvimento do mercado do jogo em linha e as respetivas consequências para cada Estado-Membro, os Estados-Membros, por si só, não podem fazer face a esses desafios de modo eficaz e criar individualmente uma oferta devidamente regulamentada e suficientemente segura de serviços de jogo em linha. As ações da Comissão em matéria de cooperação administrativa contribuirão para que os Estados-Membros tenham uma melhor compreensão dos diferentes quadros regulamentares, partilhem boas práticas e melhorem a convergência na resolução de problemas comuns. Além disso, uma maior colaboração a longo prazo entre os Estados-Membros poderá melhorar a capacidade da UE para lidar de forma mais eficaz com a dimensão internacional do jogo em linha.

Melhorar a proteção dos consumidores e o ambiente regulamentar traz benefícios a todos os Estados-Membros e a todas as partes interessadas. O desenvolvimento de uma gama atrativa de oportunidades legais de jogo é também fundamental para impedir de forma eficaz os consumidores de acederem a sítios Web não regulamentados. Por conseguinte, a ação empreendida a nível da UE deveria ter por objetivo uma proteção adequada de todos os cidadãos da Europa, num ambiente regulamentar equilibrado. Tendo em conta o que antecede, a Comissão propõe-se adotar medidas, em conjunto com os Estados-Membros, destinadas a oferecer um elevado nível comum de proteção a todos os consumidores e cidadãos europeus, nomeadamente os menores e os grupos vulneráveis. Estas medidas procuram fazer face aos riscos emanantes dos mercados não regulamentados e do crime organizado, como por exemplo a fraude e a manipulação de eventos desportivos.

De um modo geral, as iniciativas deverão contribuir para melhorar o enquadramento que rege os serviços de jogo em linha na UE e abrir caminho a uma cooperação reforçada entre as autoridades reguladoras dos Estados-Membros.

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 (INT/579)

A Comissão

- constituirá, em 2012, um grupo de peritos no domínio do jogo, composto por representantes dos Estados-Membros, para proceder ao intercâmbio de experiências e boas práticas, bem como para prestar aconselhamento e apoio especializado na preparação das iniciativas da UE.

2.1. Conformidade dos quadros regulamentares nacionais com o direito da UE

A regulamentação vigente nos Estados-Membros para o setor do jogo em linha caracteriza-se por uma diversidade de quadros normativos. São poucos os Estados-Membros que proíbem a oferta de jogos de azar através da Internet, quer para todos os jogos ou para determinados tipos, como por exemplo o póquer e os jogos de casino. Em algumas jurisdições europeias, foram estabelecidos regimes de monopólio (que oferecem serviços de jogo em linha), que são geridos ou por um operador público controlado pelo Estado ou por um operador privado com base num direito exclusivo. Todavia, é cada vez maior o número de Estados-Membros que instituem sistemas de licenciamento, permitindo assim a mais de um operador oferecer serviços no mercado.

Em resposta aos desafios societários, tecnológicos e regulamentares que se levantam, um número significativo de Estados-Membros reviu recentemente a sua legislação em matéria de jogo para ter em conta as novas formas de serviços de jogo. Estas alterações regulamentares conduziram nos últimos anos a um aumento da oferta de serviços de jogo por parte dos operadores autorizados num Estado-Membro da UE e à persistência de diferenças consideráveis a nível das regulamentações nacionais. Verificou-se igualmente um desenvolvimento das ofertas transfronteiriças, muitas vezes não autorizadas ao abrigo da regulamentação nacional do Estado-Membro destinatário. A conformidade destas regras nacionais com o Tratado foi contestada perante os tribunais nacionais e as questões relativas à interpretação do direito da UE foram submetidas à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

Os sistemas nacionais de regulamentação devem respeitar o direito da União. Em diversos acórdãos, o TJUE forneceu orientações gerais sobre a interpretação das liberdades fundamentais subjacentes ao mercado interno no domínio do jogo (em linha), tendo em conta a natureza específica da atividade do jogo, com o objetivo de permitir aos órgãos jurisdicionais nacionais ponderarem as circunstâncias em que se justifica uma legislação nacional restritiva por motivos de interesse geral.

O TJUE confirmou que o fornecimento e a utilização de ofertas transfronteiriças de jogo constituem atividades económicas abrangidas pelo âmbito das liberdades fundamentais consagradas no TFUE. O artigo 56.º do TFUE proíbe nomeadamente as restrições à liberdade de prestação de serviços a destinatários situados noutros Estados-Membros. Entende-se que as regras nacionais que proíbem a prestação de serviços de jogo autorizados em outros Estados-Membros limitam a liberdade dos residentes nacionais beneficiarem, através da Internet, de

serviços oferecidos noutros Estados-Membros. Restringem igualmente a liberdade de os operadores estabelecidos em outros Estados-Membros prestarem serviços de jogo.

Os Estados-Membros podem restringir ou limitar a prestação transfronteiriça da totalidade ou de certos tipos de serviços de jogo em linha em razão de objetivos de interesse público que procuram proteger relativamente ao jogo. As normas nacionais centram-se principalmente nos objetivos de proteção dos consumidores, em especial a prevenção do jogo compulsivo e a proteção dos menores, bem como na prevenção da criminalidade e da fraude. Embora os Estados-Membros invoquem geralmente motivos legítimos para as restrições impostas aos serviços de jogo transfronteiriços, devem no entanto demonstrar a adequação e a necessidade de cada medida, nomeadamente a existência de um problema associado ao objetivo de interesse geral em causa e a consistência do sistema regulamentar. Os Estados-Membros devem demonstrar que os objetivos de interesse público que tenham livremente optado por assegurar estão a ser prosseguidos de forma coerente e sistemática e não devem empreender, facilitar ou tolerar medidas que sejam contrárias à realização desses objetivos.

Nos últimos anos, a Comissão moveu processos por infração contra um número significativo de Estados-Membros, que continuam em fase de inquérito. Registam-se também atualmente numerosas queixas no domínio do jogo, baseadas nos artigos 49.º e/ou 56.º do TFUE. A Comissão utiliza os elementos factuais aprofundados recolhidos no âmbito da consulta lançada pelo Livro Verde, bem como a mais recente jurisprudência do Tribunal de Justiça, na atual avaliação sobre as legislações nacionais nos processos por infração e queixas pendentes. Essa avaliação incide nomeadamente sobre a questão da coerência das políticas nacionais em matéria de jogo, nomeadamente no que se refere às respetivas abordagens regulamentares para as ofertas em linha e fora de linha do mesmo tipo de jogo, bem como para jogos que são comparáveis em termos do grau de risco incorrido no que diz respeito à fraude e/ou à proteção do consumidor. Debruça-se igualmente, por exemplo, sobre a transparência e a não-discriminação dos regimes de licenciamento, bem como sobre a proporcionalidade das condições de concessão de licença.

Em paralelo com a adoção da presente comunicação, a Comissão convida os Estados-Membros envolvidos a prestar informações sobre a evolução recente da sua legislação em matéria de jogo. Os Estados-Membros contra os quais tenham sido abertos processos por infração ou apresentadas queixas serão convidados a fornecer elementos jurídicos e factuais (atualizados) que permitam à Comissão concluir a sua avaliação de compatibilidade com o direito da UE.

A Comissão, sempre que necessário, tomará medidas com vista à aplicação efetiva das disposições relevantes do Tratado relativamente a quaisquer medidas nacionais que não sejam conformes ao direito da União, tendo em conta a mais recente jurisprudência do Tribunal de Justiça. Além disso, a conformidade dos projetos de legislação nacional sobre o jogo em linha

com o direito da UE continuará a ser avaliada no quadro do chamado procedimento de notificação¹².

A Comissão

- Acelerará a conclusão da sua avaliação das disposições nacionais nos casos de infração e queixas pendentes, e adotará medidas de execução sempre que necessário.

2.2. Reforço da supervisão, da cooperação administrativa e da aplicação eficiente

A fim de assegurar a implementação e a aplicação eficazes de uma política de jogo a nível nacional e da UE, os Estados-Membros carecem de autoridades reguladoras competentes, que cooperem com as autoridades dos demais Estados-Membros e utilizem todos os meios eficientes disponíveis para promover a sua aplicação.

Algumas das iniciativas anunciadas na presente comunicação envolvem o tratamento de dados pessoais. No que lhes toca, há que garantir a conformidade com o acervo da UE em matéria de proteção de dados¹³. Tal exigirá, nomeadamente, uma definição clara de objetivos específicos em termos de processamento de dados, a fim de assegurar a qualidade e a minimização dos dados, bem como o cumprimento de outros requisitos de proteção de dados.

2.2.1. Estabelecer uma supervisão e um controlo adequados nos Estados-Membros

A fim de assegurar a implementação e aplicação efetivas das normas em matéria de jogo e uma cooperação administrativa transfronteiriça eficiente, cada Estado-Membro deverá dispor de autoridades reguladoras nacionais bem equipadas. As autoridades reguladoras nacionais necessitam de ser dotadas de competências e conhecimentos adequados, a fim de lidar com os desafios regulamentares dum mercado em rápido crescimento e assente na tecnologia. Uma vez que nem todas as autoridades reguladoras podem ter competências plenas para a supervisão do mercado do jogo, estas podem necessitar de cooperar com outras autoridades relevantes a nível regional ou nacional, de modo a satisfazer os pedidos de cooperação das entidades reguladoras de outros Estados-Membros e não defraudar as suas expectativas.

2.2.2. Fomentar a cooperação administrativa transfronteiras

É imperativo reforçar a cooperação administrativa, se se pretende fazer face aos atuais desafios regulamentares. O reforço da cooperação administrativa ajudará os Estados-Membros e as entidades reguladoras do setor do jogo na sua tarefa de regulamentação e

¹² Diretiva 98/34/CE relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 98/48/CE

¹³ Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados; ver, no que respeita à reforma em matéria de proteção de dados, o pacote de reformas adotado pela Comissão em 25 de janeiro de 2012:

http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

supervisão e contribuirá para melhorar a qualidade do seu trabalho. Uma cooperação prática permitirá aos Estados-Membros familiarizarem-se com os sistemas e práticas dos demais, bem como desenvolver relações de trabalho mais estreitas a nível operacional. As ações que visam promover a cooperação administrativa devem também conduzir a uma redução da carga administrativa desnecessária, nomeadamente no processo de autorização e na supervisão dos operadores autorizados em mais do que uma jurisdição. A certificação e a normalização dos equipamentos de jogo em linha podem também desempenhar um papel importante a este respeito.

O êxito da cooperação administrativa exige uma definição clara dos domínios em que os Estados-Membros podem pedir e trocar informações, bem como o desenvolvimento de ações e iniciativas comuns. Além disso, há que implementar uma estrutura adequada, com um mandato claro de cooperação, que possa satisfazer as necessidades operacionais das autoridades reguladoras. A forma específica a assumir pela cooperação entre os reguladores nacionais depende do tipo de informação e dos dados que podem ser objeto de intercâmbio entre as autoridades.

Um primeiro passo a dar de imediato para esta cooperação consiste em centrar-se no intercâmbio das informações gerais e das melhores práticas, com vista a uma partilha de informação e experiência e a criar um clima de confiança e de interesse mútuo entre as entidades reguladoras. Numa segunda fase, através do diálogo com os Estados-Membros, a Comissão continuará a estudar as possibilidades de intercâmbio de dados pessoais, em conformidade com as disposições nacionais e da UE em matéria de proteção de dados. Para este efeito, o recurso ao sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)¹⁴ poderá facilitar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros.

A cooperação no seio da UE não dará resposta a todos os desafios que se levantam no mercado do jogo em linha. Muitos desses desafios são de natureza transfronteiriça, e frequentemente oriundos de fora da UE. Com o objetivo de coordenar ações e de promover iniciativas dirigidas a países exteriores à UE, a Comissão irá, em conjunto com os Estados-Membros, identificar as questões a levantar junto dos países terceiros e procurará intensificar o diálogo com esses países.

2.2.3. Assegurar uma aplicação eficiente a nível nacional

A aplicação efetiva, por parte dos Estados-Membros, da respetiva legislação nacional – que tem como requisito prévio o cumprimento do direito da União - é essencial para a realização dos objetivos de interesse público subjacentes às suas políticas nacionais em matéria de jogo. A aplicação efetiva depende nomeadamente do facto de a autoridade nacional competente no

¹⁴ Deverá ser formalmente adotado, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em setembro/outubro de 2012, um regulamento relativo à cooperação administrativa através do IMI (com base na proposta da Comissão COM (2011) 522 final). Esse regulamento irá criar a possibilidade de lançar os projetos-piloto IMI para testar a utilização do sistema IMI no quadro da cooperação administrativa, incluindo o intercâmbio de dados pessoais, em qualquer zona do mercado único, desde que exista uma base jurídica para o intercâmbio desses dados.

domínio do jogo dispor de uma boa estrutura organizacional e de competências plenas, proceder a uma adequada cooperação com as demais entidades reguladoras e dispor de instrumentos de aplicação adequados.

As medidas de aplicação *preventivas* têm por objetivo reduzir o contacto inicial dos cidadãos com a oferta de serviços de jogo em linha transfronteiras que não cumprem a legislação em vigor nos Estados-Membros de destino («não autorizados»)¹⁵ e garantir o cumprimento das normas nacionais e de certos princípios comuns em matéria de jogo, como por exemplo no que diz respeito à instrução e à informação dos jogadores, à compreensão das escolhas e do comportamento dos jogadores e ao incentivo a um comportamento responsável por parte das empresas. As medidas de aplicação *reativas*, como por exemplo a limitação do acesso a sítios Web que oferecem serviços de jogo não autorizados ou o bloqueio de pagamentos entre jogadores e operadores de jogo não autorizados, apresentam certas vantagens mas também inconvenientes potenciais. Esse tipo de medidas deve ser cuidadosamente avaliado tendo em conta o imperativo de garantir os direitos e as liberdades fundamentais consagrados no TFUE. As medidas de aplicação reativas que exigem aos intermediários em linha que albergam ofertas ilegais de jogo a tomada de medidas (retirar a oferta ou impedir o acesso à oferta aos clientes em Estados-Membros específicos), poderiam beneficiar de uma clarificação quanto aos procedimentos a seguir. A Comissão está neste momento a preparar uma iniciativa horizontal sobre os procedimentos de notificação e ação, que deverá proporcionar a clareza necessária. Além disso, a cooperação poderia ser intensificada através da rede estabelecida pelo Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor, que permite ações de aplicação transfronteiriças¹⁶.

PRINCIPAIS AÇÕES

A Comissão

- Facilitará a cooperação administrativa entre as entidades reguladoras no setor do jogo e estudará as possibilidades oferecidas pelo regulamento IMI para abranger o intercâmbio de informações/a cooperação entre os Estados-Membros até 2013,
- Promoverá o intercâmbio de informações e de melhores práticas no que diz respeito às medidas de aplicação e estudará os benefícios e possíveis limitações das medidas de aplicação reativas, como por exemplo o bloqueio de pagamentos e a desativação do acesso a sítios Web a nível da UE,

¹⁵ O facto de um serviço de jogo não estar autorizado no Estado-membro de destino não significa que esses serviços não estejam regulamentados no Estado-Membro de origem, nem que não estejam autorizados em outros Estados-membros de destino.

¹⁶ Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor (regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor)

- Fornecerá esclarecimentos sobre os procedimentos de notificação e ação relativamente a conteúdos não autorizados albergados na UE por intermediários em linha¹⁷,
- Intensificará o diálogo regulamentar com os países terceiros.

Insta-se os Estados-membros a

- Instituir autoridades reguladoras para o setor do jogo, dotadas de competências claras, e assegurar a cooperação com outras autoridades competentes relevantes,
- Estudar as formas de informar os consumidores sobre as ofertas autorizadas disponíveis, com vista a encaminhar a procura para o mercado legal.

2.3. Proteção dos consumidores e dos cidadãos

Os Estados-Membros da UE são unânimes quanto ao objetivo de proteger os cidadãos, embora divirjam nas abordagens regulamentares e técnicas adotadas a fim de o atingir. É necessário empreender ações adequadas a nível da UE, a fim de: 1) desviar os consumidores das ofertas não regulamentadas e potencialmente nocivas, 2) impedir o acesso de menores ao jogo, 3) proteger outros grupos vulneráveis e 4) prevenir a ocorrência de perturbações relacionadas com o jogo¹⁸. Todos os cidadãos devem beneficiar de um elevado nível de proteção comum, em todo o mercado interno.

Respeitando plenamente o direito de cada Estado-Membro determinar o quadro regulamentar aplicável aos serviços de jogo, a Comissão entende que é muito importante desenvolver uma gama de oportunidades de jogo autorizadas a fim de dissuadir efetivamente os consumidores de recorrerem a outras ofertas de jogo. É importante que os operadores autorizados estejam aptos a oferecer produtos suficientemente atrativos, uma vez que, na ausência de ofertas credíveis e sustentáveis, os consumidores continuarão a recorrer a sítios Web de jogo não regulamentados, com os consequentes efeitos potencialmente nocivos.

2.3.1. Trabalhar no sentido de um nível elevado de proteção em toda a UE

Estima-se que cerca de 6,84 milhões de consumidores europeus participam no jogo em linha¹⁹. Num contexto intrinsecamente transfronteiriço, os consumidores devem poder fazer escolhas informadas e ser capazes de reconhecer uma oferta de jogo autorizada. Confrontados com uma sobrecarga de informação, os consumidores confiam efetivamente nos rótulos²⁰. Por conseguinte, a Comissão incentiva os operadores a inserirem nos seus sítios Web, em lugar de destaque, a identificação da autoridade de regulação relevante, e a melhorar o nível de informação e conhecimento dos consumidores.

¹⁷ Para mais pormenores, consultar:

http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm

¹⁸ Por exemplo, o jogo compulsivo, o jogo patológico, jogo em excesso

¹⁹ H2 Gambling Capital

²⁰ Uma Agenda do Consumidor Europeu para incentivar a confiança e o crescimento

Diversos Estados-Membros possuem experiência no domínio da proteção dos consumidores no ambiente em linha. O setor do jogo desenvolveu também competências técnicas valiosas e mecanismos de autorregulação com vista a uma atuação socialmente responsável no domínio do jogo. Todas as partes interessadas são chamadas a empreender esforços. Há que chegar a um compromisso adequado, não devendo as medidas de proteção dos consumidores ter o efeito adverso de desviar os jogadores para ofertas mais atrativas em sítios Web não regulamentados.

A elaboração de um conjunto de princípios comuns a nível da UE deverá ter como objetivo assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores. Esses princípios devem incluir um registo de jogadores e uma verificação de idade efetivos e eficientes, bem como controlos de identificação – nomeadamente no contexto de transações financeiras, testes de realidade (movimentos de contas, sinais de alerta, sinalização para serviços de assistência), não-concessão de crédito, proteção dos montantes apostados dos jogadores, possibilidades de auto limitação (limites financeiros/temporais, exclusão), bem como apoio ao cliente e processamento eficiente das queixas²¹.

Numa primeira fase, a Comissão elaborará uma recomendação sobre a proteção comum dos consumidores.

2.3.2. Assegurar a proteção dos menores

A proteção dos menores deve constituir uma prioridade, sobretudo pelo facto de 75% dos jovens europeus entre 6 e 17 anos utilizarem a Internet²². As medidas preventivas de proteção devem ter por objetivo impedir os menores de terem acesso a conteúdos de jogo. É por este motivo que a recomendação deveria encorajar os sistemas regulamentares a preverem instrumentos suficientes de verificação da idade e a garantirem o controlo por parte dos operadores. Além disso, os sítios Web de jogo devem ser encorajados a inserir menções que indiquem claramente «*jogo interdito a menores*» e a prestar informações sobre a implementação de medidas de verificação da idade. Esses tipos de medidas devem ser complementados por esforços mais vastos, como a melhoria da sensibilização parental relativamente aos riscos associados e à utilização de filtros informáticos em casa. Além disso, todos os operadores devem exercer as suas atividades de forma responsável.

2.3.3. Fomentar uma publicidade responsável

A publicidade responsável é imperativa para se assegurar que os cidadãos estão conscientes de que: 1) se aplicam restrições de idade, 2) o jogo pode ser nocivo quando não é utilizado de modo responsável e 3) existem riscos que podem ser de natureza financeira, social ou relacionados com a saúde. Nem todos os Estados-Membros da UE dispõem de

²¹ Tal como proposto nas propostas de uma diretiva relativa à resolução alternativa de litígios de consumo e de um regulamento relativo à resolução de litígios de consumo em linha (regulamento ODR), http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

²² Estratégia europeia para uma melhor Internet para as crianças (COM (2012) 196 final)

regulamentação publicitária específica para os serviços de jogo. Alguns Estados-Membros têm códigos de conduta específicos. O setor do jogo e o setor publicitário empreenderam algumas ações de autorregulação. Todos os cidadãos da UE devem ser suficientemente informados sobre as escolhas que operam, bem como sobre os riscos associados ao jogo.

A Comissão elaborará uma recomendação sobre a publicidade responsável do jogo para garantir que os operadores autorizados num determinado Estado-Membro publicitam o jogo de forma socialmente responsável e fornecem aos consumidores as informações fundamentais. Para que a recomendação seja plenamente eficaz, tanto os Estados-Membros como o setor têm de prestar o respetivo contributo quanto ao seu alcance e aos seus contornos. Será recomendado aos Estados-Membros que prevejam sanções adequadas em caso de infração ou incumprimento. A recomendação constituirá um complemento à diretiva relativa às práticas comerciais desleais²³.

2.3.4. Prevenir o jogo compulsivo ou a dependência do jogo

Com base nas respostas ao Livro Verde, estima-se que entre 0,5 e 3% da população da UE seja afetada por algum tipo de perturbação associada ao jogo. Não é fácil ter acesso a dados sobre a amplitude e a variedade dessas perturbações. Além disso, os estudos e inquéritos existentes não permitem extrair conclusões incontestáveis. É necessária uma melhor compreensão relativamente 1) às definições utilizadas, 2) aos determinantes (por exemplo, perseguir ganhos/recuperar perdas, comunicações comerciais, acessibilidade, frequência), 3) às ligações causais dos tipos de jogos/apostas, 4) à adequação dos instrumentos preventivos (por exemplo, sinais de alerta, autolimites, restrição de determinados jogos/apostas) e 5) ao tipo de tratamento necessário.

A Comissão está atualmente a tentar recolher as informações relevantes através do ALICE RAP²⁴, um projeto de investigação cofinanciado pela UE que deverá nomeadamente compilar dados, classificar dependências, avaliar os fatores determinantes e a transição para a dependência, apresentar práticas de governação no domínio das dependências e chegar a um valor consolidado para a escala do problema a nível da UE. Com base nos relatórios intercalares que serão elaborados no âmbito deste projeto, a Comissão irá ponderar iniciativas com vista a uma política de investigação sobre o desenvolvimento das perturbações associadas ao jogo, incluindo a sua deteção e tratamento.

²³ Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno, que altera as Diretivas 84/450/CEE, 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004

²⁴ Trata-se de um projeto transdisciplinar, financiado no âmbito do sétimo programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico. Centra-se na investigação relacionada com as dependências e os estilos de vida na Europa ao longo de 5 anos (2011-2015). Para mais informações, consultar:

http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

PRINCIPAIS AÇÕES

A Comissão

- Adotará recomendações sobre a proteção comum dos consumidores e sobre a publicidade responsável do jogo, em 2013,
- Apoiará a análise comparativa e o teste dos instrumentos de controlo parental através do programa «Internet mais segura»²⁵ e do mecanismo «Interligar a Europa»²⁶, para melhorar os sistemas de categorização etária e de classificação dos conteúdos,
- Avaliará as recomendações no domínio da dependência da Internet relacionada com o jogo entre adolescentes, no âmbito do EU NET ADB²⁷, em 2012,
- Apresentará relatórios sobre os grupos de trabalho pertinentes no âmbito do ALICE RAP, em 2014, e efetuará uma avaliação desses resultados da investigação,
- Avaliará o desempenho de mercado dos serviços de jogo em linha no âmbito do inquérito de acompanhamento dos mercados de consumo, a partir de 2013.

Insta-se os Estados-Membros a

- Reforçar as iniciativas de informação e sensibilização sobre os riscos associados ao jogo, bem como sobre as ofertas de jogo não regulamentadas,
- Melhorar a cooperação entre as autoridades reguladoras do setor do jogo e as organizações de consumidores,
- Aumentar a disponibilidade e a utilização de práticas de segurança em linha para as crianças e os jovens, com vista a impedi-los de acederem a sítios Web de jogo,
- Realizar inquéritos e recolher dados sobre as perturbações associadas ao jogo.

2.4. Prevenção da fraude e do branqueamento de capitais

O principal objetivo de interesse público dos Estados-Membros relativamente à ordem pública consiste na prevenção da fraude no jogo e do branqueamento de capitais. A fraude ligada a cartões de crédito e ao furto de credenciais bancárias são alegadamente os crimes mais comuns associados ao jogo em linha. O jogo em linha pode também ser utilizado para branquear capitais provenientes de atividades ilegais. Estas infrações penais são frequentemente cometidas transfronteiras e são do âmbito da criminalidade organizada.

As autoridades dos Estados-Membros, bem como os operadores regulamentados, veem-se confrontados com uma série de desafios no que diz respeito à aplicação efetiva de mecanismos de luta contra a fraude e o branqueamento de capitais. Podem ser abordadas de

²⁵ Decisão n.º 1351/2008/CE que estabelece um programa comunitário plurianual para a proteção das crianças que utilizam a internet e outras tecnologias da comunicação

²⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Mecanismo Interligar a Europa (COM (2011) 665)

²⁷ Destinado a avaliar a prevalência e os fatores determinantes da utilização viciante da Internet e da dependência da Internet junto dos adolescentes europeus

forma mais eficiente através de uma cooperação e coordenação internacionais, por exemplo mediante uma cooperação estruturada entre autoridades nacionais do setor do jogo, autoridades policiais nacionais e autoridades internacionais de repressão. Na medida em que for conveniente, deverá ponderar-se a possibilidade de medidas preventivas e de proteção para efeitos de luta contra o branqueamento de capitais (como por exemplo a proibição de sofrer perdas de forma anónima), no âmbito da Recomendação sobre a proteção comum dos consumidores. É igualmente necessária a formação do aparelho judicial em questões relacionadas com a fraude e o branqueamento de capitais associados ao jogo.

2.4.1. Expandir as medidas de luta contra o branqueamento de capitais

No que diz respeito à atividade do jogo, a diretiva relativa ao branqueamento de capitais²⁸ apenas é aplicável, atualmente, aos casinos. Alguns Estados-Membros já alargaram o âmbito de aplicação da diretiva a outras formas de jogo e muitos operadores regulamentados aplicam já certos instrumentos, como processos de verificação da identidade do cliente, ou de elaboração do seu perfil, e controlo dos pagamentos. Se se pretende criar condições de concorrência equitativas para todos os operadores de jogo, bem como garantir um nível comparável de proteção em todos os Estados-Membros, é necessário alargar a aplicação da diretiva a todos os serviços de jogo.

A Comissão irá, no contexto da revisão da diretiva, considerar a possibilidade de alargar o seu âmbito de aplicação a todas as formas de jogo, assegurando simultaneamente o respeito do princípio da proporcionalidade.

2.4.2. Combater a usurpação de identidade e outras formas de cibercrime

A consulta pública mostrou claramente que o tipo mais frequente de fraude associada ao jogo consiste na usurpação de identidade. Todavia, tudo indica que tal reflete uma tendência mais geral, nomeadamente o crescente desafio que a usurpação de identidade e outras formas de cibercrime têm levantado à prestação de serviços em linha. Estas questões estão neste momento a ser abordadas pela Comissão no contexto da sua atual política em matéria de cibercriminalidade, nomeadamente mediante a sua recente proposta no sentido de estabelecer um Centro Europeu da Cibercriminalidade²⁹. Para garantir que as soluções identificadas neste contexto contribuem igualmente para a segurança dos serviços de jogo em linha, a Comissão incentivará o intercâmbio de experiências e boas práticas na luta contra o cibercrime, no seio do grupo de peritos no domínio do jogo, bem como intercâmbios com o Centro Europeu da Cibercriminalidade, consoante adequado.

²⁸ Diretiva 2005/60/CE relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo

²⁹ Luta contra a criminalidade na era digital: criação de um Centro Europeu da Cibercriminalidade (COM(2012) 140 final)

2.4.3. Preservar a segurança dos equipamentos de jogo

A certificação dos equipamentos de jogo em linha, incluindo o *software* de jogo, é habitualmente exigida pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando apreciam um pedido de licenciamento de jogo. A fim de assegurar um nível comparável de segurança para o jogo em linha em toda a UE, bem como de reduzir a carga administrativa associada aos diferentes procedimentos nacionais de certificação e prever a possibilidade de interoperabilidade quando conveniente, a Comissão estudará as vantagens da introdução de uma norma a nível da UE sobre a certificação dos equipamentos de jogo.

PRINCIPAIS AÇÕES

A Comissão

- Analisará a possibilidade de alargar o âmbito de aplicação da diretiva relativa ao branqueamento de capitais a todas as formas de jogo, em 2012,
- Incentivará, no contexto da sua política em matéria de cibercrime, o intercâmbio de experiências e boas práticas no seio do grupo de peritos no domínio do jogo, bem como intercâmbios com o Centro Europeu da Cibercriminalidade, consoante adequado,
- Estudará a possibilidade de uma norma da UE sobre os equipamentos de jogo, incluindo o *software* de jogo, em 2013.

Insta-se os Estados-membros a

- Promover a formação do aparelho judicial em questões relacionadas com a fraude e o branqueamento de capitais associados ao jogo.

2.5. Salvaguarda da integridade do desporto e prevenção da manipulação de resultados

A manipulação de resultados em função de apostas constitui um tipo específico de fraude que vai contra os interesses das organizações desportivas, dos desportistas, dos jogadores (consumidores) e dos operadores de jogo regulamentados. A manipulação de resultados é contrária ao princípio da equidade nas competições desportivas, um dos objetivos da ação da UE no domínio do desporto (artigo 165.º do TFUE). A resolução deste problema exige esforços concertados e coordenados por parte das autoridades públicas, das federações desportivas e dos operadores de jogo³⁰. Existem na UE uma série de mecanismos regulamentares (condições de licenciamento do jogo, estatutos das federações desportivas) e de mecanismos de autorregulação (códigos de conduta), bem como campanhas educativas, normas em matéria de conflitos de interesses, sistemas de controlo das apostas e instrumentos de alerta (denúncias, *hot lines* etc.). A cooperação entre as partes interessadas existe, mas é de âmbito limitado. É patente a necessidade de uma maior cooperação entre os operadores de

³⁰ Ver declaração de Nicósia sobre a luta contra a manipulação de resultados, de 20 de setembro de 2012

apostas, os organismos desportivos e as autoridades competentes, incluindo as entidades reguladoras do setor do jogo, tanto a nível nacional como internacional.

2.5.1. Promover a cooperação entre as partes interessadas

Os acordos de cooperação constituem um instrumento útil neste domínio e a Comissão incentiva o seu desenvolvimento futuro bem como a inclusão de todas as partes interessadas relevantes (operadores de jogo, organizações desportivas, entidades reguladoras). Esses acordos facilitam efetivamente a criação de pontos de contacto nacionais em que todos os intervenientes relevantes envolvidos no combate à manipulação de resultados a nível nacional se possam reunir, trocar informações e coordenar a sua ação. Os pontos de contacto nacionais constituem um elemento essencial para a cooperação eficaz no sentido de resolver o problema da manipulação de resultados a nível da UE e a nível mundial.

2.5.2. Desenvolver medidas contra a manipulação de resultados

As abordagens dos Estados-Membros relativamente ao financiamento das medidas de combate à manipulação de resultados variam consideravelmente, embora nenhum dos modelos de financiamento atualmente utilizados se tenha provado mais ou menos eficiente do que os demais.

A Comissão desenvolverá, numa recomendação, medidas contra a manipulação de resultados, a aplicar em todos os Estados-Membros e disciplinas desportivas, em cooperação com as partes interessadas, com vista a: 1) promover um intercâmbio mais eficiente de boas práticas na prevenção da manipulação de resultados em função de apostas, nomeadamente iniciativas de sensibilização e formação para os atletas; 2) assegurar uma comunicação mútua e ações de acompanhamento de atividades suspeitas por parte dos responsáveis dos organismos desportivos, operadores e entidades reguladoras, nomeadamente a recolha de dados fiáveis sobre a dimensão do problema; 3) estabelecer um mínimo de disposições em matéria de conflito de interesses, por exemplo a interdição das apostas aos desportistas e agentes desportivos, bem como a exclusão das competições desportivas dedicadas aos jovens das apostas; e 4) introduzir *hotlines* e outros mecanismos de comunicação ou denúncia. Serão organizados para o efeito seminários temáticos, com a participação de peritos no domínio do jogo. Serão organizados para o efeito seminários temáticos, com a participação de peritos no domínio do jogo.

2.5.3. Assegurar uma efetiva dissuasão da manipulação de resultados

O estudo sobre a manipulação de resultados desportivos³¹ constata que a manipulação de resultados é criminalizada em todos os Estados-Membros. Indica também que a criminalização específica dos delitos de desporto não conduz necessariamente a uma melhor aplicação da legislação ou à diminuição do número de casos suspeitos. As principais

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

dificuldades que surgem na instauração de um processo penal dos casos de manipulação de resultados são de natureza operacional, devendo as iniciativas tomadas a nível da UE visar a melhoria da aplicação das regras de combate à manipulação de resultados.

A Comissão participa ativamente nos trabalhos do Conselho da Europa, que neste momento debate a possibilidade de uma convenção contra a manipulação de resultados desportivos. O seu objetivo consiste em dotar os sistemas nacionais dos instrumentos, conhecimentos e recursos necessários para combater esta ameaça.

2.5.4. Promover a cooperação internacional

A Comissão, utilizando parte dos fundos disponíveis no âmbito da ação preparatória de 2012 para as parcerias europeias em matéria de desporto³², deverá lançar projetos-piloto destinados a promover a cooperação internacional no domínio da prevenção da manipulação de resultados. Prosseguirá igualmente a cooperação com o Comité Olímpico Internacional (COI) e o Conselho da Europa, que propuseram e desenvolveram medidas para resolver esse problema a nível global³³. A Comissão estudará a possibilidade de incluir a proteção da integridade do desporto e o combate à manipulação de resultados nas discussões com os países terceiros e com as organizações internacionais competentes no domínio do desporto.

PRINCIPAIS AÇÕES

A Comissão

- Adotará uma recomendação sobre as melhores práticas em matéria de prevenção e combate à manipulação de resultados associada às apostas, em 2014,
- Participará nos trabalhos do Conselho da Europa sobre a possibilidade de uma convenção contra a manipulação de resultados desportivos,
- Promoverá a cooperação e o diálogo a nível internacional com vista à prevenção da manipulação de resultados.

Insta-se os Estados-membros a

- Criar pontos de contacto nacionais que reúnam todos os intervenientes relevantes envolvidos no combate à manipulação de resultados,
- Dotar os sistemas jurídicos e administrativos nacionais dos instrumentos, conhecimentos e recursos necessários para combater a manipulação de resultados,
- Estudar a questão do financiamento sustentável das medidas que visam a integridade do desporto.

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

³³ CM/Rec (2011) 10, recomendações do COI contra a manipulação de resultados, de 2 de fevereiro de 2012

3. CONCLUSÕES

São necessárias medidas sólidas e eficazes para dar resposta aos diferentes desafios regulamentares e técnicos que se levantam no setor do jogo em linha. As ações anunciadas na presente comunicação constituem uma estratégia global para fazer face a estes desafios.

A Comissão Europeia trabalhará em conjunto com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e todas as partes interessadas com vista à rápida implementação da presente comunicação. A Comissão convocará uma primeira reunião do grupo de peritos sobre o jogo em 2012 e entabulará um diálogo com todas as partes interessadas. Será organizada em 2013 uma conferência das partes interessadas.

A Comissão Europeia avaliará a implementação da presente comunicação e a aplicação das medidas por parte dos Estados-Membros e das partes interessadas. Apresentará um relatório sobre os progressos alcançados, a publicar no prazo de dois anos a contar da adoção da presente comunicação. Nesse relatório, a Comissão avaliará se as ações adotadas são suficientes, nomeadamente no que respeita aos objetivos de uma proteção mais eficaz dos consumidores e de dissuasão da manipulação dos resultados desportivos. A Comissão irá igualmente avaliar se estas ações proporcionam um enquadramento adequado para o jogo em linha na UE ou se são necessárias medidas adicionais, eventualmente de carácter legislativo, a nível da União.