

AUDIÇÃO PARLAMENTAR
COMISSÃO DE ECONOMIA, OBRAS PÚBLICAS PLANEAMENTO E HABITAÇÃO
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

11 de outubro de 2023

Nuno Cunha Rodrigues

Senhor Presidente, Deputado Afonso Oliveira,

Senhoras e Senhores Deputados,

Começo por agradecer o convite dirigido à Autoridade da Concorrência (AdC) para participar nesta audição sobre jogos de fortuna ou azar online.

Como é do conhecimento dos Senhores Deputados a exploração e a prática de jogos e apostas online é, desde 2015, regulamentada pelo Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online, que visa promover uma política do jogo responsável e o combate à prática do jogo ilegal.

A regulação produzida pelo Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril define as condições em que o jogo desenvolve e quem o pode praticar.

Este regime surgiu face à evolução e crescente relevância do jogo online, procurando acautelar as preocupações identificadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em acórdãos proferidos em 2003; 2009 e, recentemente, em 2020 – a que voltarei adiante – mais tarde reiteradas pela Comissão Europeia, no livro verde sobre o jogo online no mercado interno, publicado em 2011, que precedeu a Recomendação da Comissão de 14 de julho de 2014 sobre princípios com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo em linha e à prevenção do acesso dos menores aos jogos de azar em linha.

Na jurisprudência proferida, o Tribunal de Justiça salientava que, não obstante competir a cada Estado-Membro definir o regime aplicável ao jogo, este deveria ser adequado a assegurar a proteção dos interesses públicos em questão.

Por outro lado, nos documentos de 2011 e 2014, a Comissão Europeia convidou os Estados-Membros a adotarem regras para assegurar um nível de proteção elevado dos jogadores.

Face a este contexto europeu, em Portugal, e desde 2015, a exploração de jogo deixou de ser uma atividade proibida a outros operadores licenciados, passando a estar normativamente regulada.

Ainda que o direito de explorar jogos de fortuna ou azar continuasse a estar reservado ao Estado, foi estabelecida a possibilidade de a exploração ser concessionada.

No caso específico dos serviços de jogo online, e face ao vazio legal existente, foi definido um novo modelo de exploração e prática do jogo online, que se procurou que fosse adequado e proporcional à prossecução dos objetivos de interesse público em causa.

Visou-se combater práticas ilegais; assegurar a proteção dos consumidores mais vulneráveis e prevenir a associação a fenómenos mais amplos de criminalidade, como a fraude ou o branqueamento de capitais – questões estas que nos parecem ser um dos pontos principais do requerimento que nos traz aqui hoje.

Aqui chegado, permito-me fazer uma breve caracterização económica do setor para ilustrar a importância destes mercados.

Os dados divulgados publicamente pelo Instituto de Turismo de Portugal indicam que, em 2023, 17 entidades estavam autorizadas a exercer a atividade de exploração de jogos e apostas online em Portugal.

Estas eram detentoras de 30 licenças (13 licenças para exploração de apostas desportivas à cota e 17 licenças para exploração de jogos de fortuna ou azar).

A atividade de jogos e apostas online gerou, durante o 2º trimestre de 2023, cerca de 205,9 milhões de euros de receita bruta, traduzindo-se num crescimento de 4,9% comparativamente ao trimestre anterior.

Relativamente ao período homólogo de 2022, registou-se um crescimento da receita bruta em 60,7 milhões de euros (mais 41,8%), em resultado do aumento observado tanto em jogos de fortuna ou azar, como nas apostas desportivas à cota (de 41,5 milhões e 19,3 milhões de euros, respetivamente).

Do total de receita bruta, 59,2% foi resultado de apostas em jogos de fortuna ou azar e 40,8% de apostas desportivas à cota.”¹

¹ Fonte: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2023-09/estatisticas_online_2t_2023.pdf.

No caso do jogo online, o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online instituiu mecanismos de controlo, inspeção e regulação das atividades do setor.

Neste contexto, e de acordo com os dados publicados pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, entre 2015 e 30 de junho de 2023, foram enviadas 1.149 notificações a operadores ilegais de jogo online para encerrarem a sua atividade em Portugal (25 durante o 2º trimestre de 2023) e procedeu-se à notificação aos prestadores intermediários de serviços em rede para o bloqueio de 1 506 sítios na Internet de operadores ilegais (65 no trimestre em análise).

No total foram efetuadas 25 participações junto do Ministério Público para efeitos de instauração dos correspondentes processos-crime (1 durante o trimestre em análise).”²

Feito este enquadramento jurídico e económico específico, que é transversalmente guiado pela prossecução dos objetivos de interesse público já enunciados, creio ser legítimo afirmar que o direito e política da concorrência têm também plena aplicação neste setor.

Vejamos.

Atividade da AdC e de outras autoridades da concorrência no setor do jogo e das apostas

No que concerne à atividade da AdC no setor do jogo, devo assinalar três operações de concentração de empresas já apreciadas, por esta Autoridade, neste setor.

As três operações foram objeto de decisões de não oposição, por se ter verificado não resultarem em entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes³.

Estavam em causa mercados em base territorial e não no canal online, em particular o mercado de exploração dos jogos de fortuna ou azar em casinos e o mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo.

² Fonte: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2023-09/estatisticas_online_2t_2023.pdf.

³ Decisão Ccent. 81/2005 – Violas/Solverde ([aqui](#)); Decisão Ccent. 35/2014 – Oxy Capital / Turyleader e Ativos Grano Salis ([aqui](#)); Decisão Ccent. 34/2014 – Pefaco/Bingos Contratualizados ([aqui](#)).

A primeira decisão da AdC envolveu a aquisição da Solverde, uma entidade presente no mercado dos jogos de fortuna ou azar através da exploração de casinos (processo Ccent. 81/2005 – Violas/Solverde).

Nesta decisão, a AdC considerou que a exploração de jogos de fortuna ou azar em casinos constitui um mercado relevante autónomo, tanto a nível da oferta, atendendo às especificidades legais do seu regime, como do lado da procura, dado o perfil dos seus consumidores.

A segunda decisão da AdC (processo Ccent. 35/2014 – Oxy Capital / Turyleader e Ativos Grano Salis) dizia respeito à aquisição de controlo exclusivo da exploração de jogos de fortuna ou azar em casinos na região de Lisboa por parte do fundo Aquarius.

Nesta decisão a AdC delimitou, entre outros, o mercado dos jogos de fortuna ou azar em casinos na Região de Lisboa.

A terceira decisão (Ccent. 34/2014 – Pefaco/Bingos Contratualizados) referia-se à aquisição, pela PEFACO PORTUGAL, S.A., do controlo exclusivo sobre nove concessões de exploração do jogo do bingo.

A AdC entendeu que o mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo constituía um mercado autónomo dos restantes jogos de fortuna ou azar em casinos ou lotarias, desde logo atendendo aos regimes legais diversos e às características próprias do jogador - tipicamente munido por uma motivação de cariz associativo ou clubístico e de socialização.

No que respeita a investigações de práticas restritivas da concorrência, e até ao momento, a AdC não proferiu nenhuma decisão condenatória no setor do jogo.

Aqui, devo observar que as autoridades da concorrência estão atentas aos desenvolvimentos dos mercados online, o que suscita novos desafios na aplicação das regras da concorrência.

No caso da AdC foi criada uma equipa multidisciplinar para a área digital.

Temos igualmente vindo a reforçar a utilização de ferramentas digitais para ampliar a capacidade de deteção de práticas anticoncorrenciais.

Considerações gerais sobre a importância da defesa da concorrência no setor do jogo

Por fim, e no que se refere à importância da defesa da concorrência no setor do jogo, devo assinalar que, para assegurar o bom funcionamento do mercado, deve ser assegurado, ao nível do desenho de políticas públicas, que não sejam impostas restrições discriminatórias e desproporcionais aos operadores que concorrem no mercado.

Em termos gerais, se o desenho do regime jurídico aplicável for adequado e respeitar os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, então será mais provável que os operadores presentes no mercado respeitem essas mesmas regras.

Não deve ser descurada, naturalmente, a importância crucial que a supervisão e a fiscalização têm no domínio do jogo.

A AdC tem vindo a salientar a aplicação destes princípios em vários mercados, nomeadamente nas recomendações que emite ao abrigo das atribuições de promoção da concorrência.

Estes princípios gerais, aplicáveis a qualquer mercado, devem ser tidos em consideração também no setor do jogo em Portugal.

Como referi anteriormente, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem destacado a necessidade de serem respeitados os princípios da proporcionalidade e da não discriminação em vários acórdãos onde foi apreciado o setor do jogo e as restrições que se verificam neste domínio.

Assinalo os importantes acórdãos do Tribunal de Justiça que envolveram o Estado Português, de 11 de setembro de 2003 (Processo C-6/01); de 8 de setembro de 2009 (Processo C-42/07 - Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International contra Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa); e de 22 de outubro de 2020 (Processo C-275/19 Sportingbet PLC e Internet Opportunity Entertainment Ltd contra Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

Nesses acórdãos o Tribunal salientou que, não obstante a regulação do jogo se enquadrar no poder de apreciação dos Estados-Membros, estes têm o dever de

demonstrar que os objetivos de interesse público são prosseguidos de forma coerente e sistemática⁴.

Conforme foi sinalizado pelo Tribunal do Luxemburgo, os jogos de fortuna ou azar acessíveis pela internet comportam riscos de natureza diferente e de uma importância acrescida em relação aos mercados tradicionais de jogo, nomeadamente no que se refere a eventuais fraudes, devido à falta de contacto direto entre o consumidor e o operador⁵.

Neste âmbito as restrições à livre prestação de serviços por razões imperiosas de interesse geral são atendíveis, desde que observado o princípio da proporcionalidade⁶.

Estas considerações foram mais tarde refletidas pela Comissão Europeia na já referida Recomendação de 14 de julho de 2014 sobre princípios com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo online⁷, que importa não perder de vista.

Conclusão

Senhoras e senhores deputados,

É tempo de concluir.

No setor do jogo, como em tantos outros setores de atividade económica, o direito da concorrência procura assegurar melhores condições e oferta para os consumidores.

Como tive oportunidade de referir, a Autoridade da Concorrência já se pronunciou, no contexto de operações de concentração, sobre o setor do jogo.

Paralelamente, a dimensão digital dos mercados tem colocado novos desafios à atuação das autoridades de concorrência, que se mantêm vigilantes e atuantes perante práticas anticoncorrenciais.

No âmbito da promoção da concorrência, a Autoridade da Concorrência tem vindo a sensibilizar o decisor público, em inúmeros setores, para a importância de evitar, ainda que inadvertidamente, a criação de barreiras à entrada e à expansão,

⁴ Bem assim, veja-se os Processos C-186/11 e C-209/11 Stanleybet International, C-316/07, Stoss & Others, C-42/07 e jurisprudência aí referida.

⁵ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 de setembro de 2009, no Processo C-42/07 - Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International.

⁶ *Ibidem*.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0478&from=SK>.



desnecessárias e desproporcionais face aos objetivos de política pública prosseguidos.

Na verdade, todos sabemos, que, neste setor em concreto, esses objetivos de interesse público apresentam especificidades relevantes que importa ter em consideração.

Coloco-me agora à disposição dos Senhores Deputados para responder às questões que entendam pertinentes.

Muito obrigado pela vossa atenção.