



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

O PARADIGMA DO MODELO TRIBUTÁRIO NOS JOGOS E
APOSTAS TANTO TERRITORIAIS COMO *ON-LINE*

RAFAEL ESTEVES FELICIANO

NOVEMBRO 2020



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

O PARADIGMA DO MODELO TRIBUTÁRIO NOS JOGOS E
APOSTAS TANTO TERRITORIAIS COMO *ON-LINE*

RAFAEL ESTEVES FELICIANO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR TIAGO RODRIGO ANDRADE DIOGO

NOVEMBRO 2020

Resumo

Durante séculos, os jogos e apostas foram vistos como um fenómeno reprovável e nocivo, não só pela incompatibilidade com os ideais religiosos, como também devido aos problemas éticos e morais a que estão associados.

Contudo, apesar de não ser um fenómeno consensual, é inegável o constante crescimento que o mesmo tem tido nos últimos anos, não só a nível nacional, mas também internacional, principalmente no que concerne aos jogos e apostas on-line, uma vez que o desenvolvimento tecnológico dos meios digitais tem sido exponencial. Assim, torna-se bastante pertinente o estudo desta temática tão atual.

Desta feita, a presente dissertação comporta uma análise aprofundada do enquadramento legal e fiscal dos jogos e apostas, tanto territoriais como on-line.

O objeto empírico da investigação prende-se com alteração do modelo tributário em vigor, por um modelo baseado no princípio de tributação sobre o rendimento real. Esta investigação permitiu concluir que, de facto, a alteração do modelo tributário seria bastante benéfica para as entidades exploradoras, uma vez que os lucros iriam aumentar e consequentemente a performance económico-financeira sairia bastante fortalecida. No entanto, para o Estado, esta alteração não seria positiva, uma vez que a receita arrecadada através da carga tributária diminuiria consideravelmente. Deste modo, fica evidente que a opção tributaria pelo rendimento real seria então bastante benéfica, visto que aumenta a atratividade do setor e o interesse de possíveis novos investidores ingressarem no mercado dos jogos e apostas. É ainda de salientar que a opção pelo rendimento real salvaguarda o princípio da capacidade contributiva, princípio esse que, de acordo com o modelo tributário em vigor, pode ser colocado em causa, pois, segundo o mesmo, o imposto especial do jogo *on-line* é devido independentemente de as entidades exploradoras apresentarem ou não lucro no término do exercício económico.

Palavras-chave: Jogos e Apostas, Imposto Especial do Jogo, Imposto Especial do Jogo On-line, Rendimento Real, Princípio da Capacidade Contributiva.

Abstract

For centuries, gambling and betting have been seen as a reprehensible and harmful phenomenon, not only because of its incompatibility with religious ideals, but also due to the ethical and moral issues with which they are associated.

Although, and besides the fact that is not a consensual phenomenon, the constant growth that it has had in recent years is undeniable, not only at a national level, but also internationally, especially in what comes to on-line gambling and betting, given the exponential technological development of digital media. Thus, it is very relevant to study this current topic.

Therefore, the present dissertation comprises a detailed analysis of the legal and fiscal framework of gaming and betting, both territorial and on-line.

The empirical subject of the investigation is related to the alteration of the current tax model, for a model based on the principle of real income taxation. This investigation allowed to conclude that, in fact, the modification of the tax model would be very beneficial for the exploiting entities, since the profits would increase and consequently the economic-financial performance would be greatly strengthened. However, for the State, this change would not be positive, since the revenue collected through the tax load would decrease considerably. Thus, it is evident that the tax option for real income would be quite beneficial, since it increases the attractiveness of the sector and the interest of possible new investors to enter the gambling and betting market. It should also be noted that the option for real income preserves the principle of ability to pay, a principle that, according to the tax model in force, can be called into question, since the special on-line gaming tax is owed regardless of whether the operating entities present a profit at the end of the financial year or not.

Keywords: Gambling, Special Gaming Tax, Special On-line Gaming Tax, Real Income, Principle of Ability to Pay.

Agradecimentos

É com a maior satisfação que expresso aqui o mais profundo agradecimento a todos aqueles que tornaram possível a realização deste sonho.

Aos meus pais, a quem devo tudo aquilo que tenho e tudo aquilo que sou, um especial e emocionado agradecimento, pois esta dissertação não é minha, é nossa. Sou-vos eternamente grato pela oportunidade que me proporcionaram, pelo esforço, pelo sacrifício, pela dedicação e por acreditarem em mim. Um obrigado jamais será suficiente para agradecer por tudo aquilo que fizeram e fazem. À minha irmã, por sempre acreditar em mim e pelas palavras de força em todas as circunstâncias. Contudo, espero que esta etapa que agora termino, possa, de alguma forma, retribuir e compensar todo o carinho que constantemente me transmitem.

Aos meus avós, que todos os dias da minha vida me mostraram o que é ser um homem com princípios que nunca desiste de nada nem de ninguém. Apesar de hoje já não estarem todos entre nós, tenho a certeza de que, mais longe ou mais perto, todos eles partilharam comigo a concretização deste meu sonho, portanto esta é para vocês!

Ao meu orientador, Exmo. Senhor Doutor Tiago Diogo, pelo contributo fundamental na elaboração desta dissertação.

À família que Setúbal me deu, que foram sem dúvida um grande alicerce ao longo de todo o meu percurso académico.

A todos os meus colegas de mestrado, pois sem a vossa amizade e entejuda tudo seria bem mais complicado.

A todos os meus amigos, pela força e pela motivação que sempre transmitiram e especialmente por compreenderem as minhas ausências. Estão todos no meu coração, não poderia ter tido melhor sorte na minha vida, sem vocês não tinha o mesmo significado. #Sapatzcrew.

À Joana, à Ágata, à Marta e à Lena pela paciência e por serem as melhores corretoras gramaticais do mundo.

Obrigado por me terem feito feliz, sem vocês nada disto seria possível!

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela I - Distribuição do Imposto Especial do Jogo | 7 |
| Tabela II - Importância de IS arrecadado pela SCML e entregue ao Estado (Milhões €) | 9 |
| Tabela III - Tabela resumo sobre as regras de localização em sede de IVA | 11 |
| Tabela IV - Regime de atribuição de múltiplas licenças em Portugal | 15 |
| Tabela V - Demonstração de resultados consolidada do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. para o triénio 2017-2019 | 19 |
| Tabela VI - Demonstração de resultados consolidada real vs Demonstração de resultados consolidada trabalhada (2017) | 21 |
| Tabela VII - Demonstração de resultados consolidada real vs Demonstração de resultados consolidada trabalhada (2018) | 21 |
| Tabela VIII - Demonstração de resultados consolidada real vs Demonstração de resultados consolidada trabalhada (2019) | 22 |
| Tabela IX - Rendibilidade líquida do ativo do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. | 24 |
| Tabela X - Rendibilidade dos capitais próprios do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. | 25 |
| Tabela XI - Trade off entre rendimentos e gastos do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A para os anos 2018 e 2019 | 26 |

Índice de Siglas e Acrónimos

Art. – Artigo

CC – Código Civil

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

CIRS - Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CIS – Código do Imposto de Selo

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CRP - Constituição da República Portuguesa

EBITDA - Lucros antes de Juros, Impostos, Depreciações e Amortizações

IEJ – Imposto Especial do Jogo

IEJO - Imposto Especial do Jogo *On-line*

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IS – Imposto de Selo

ITP – Instituto de Turismo de Portugal

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LJ – Lei do Jogo

PIB – Produto Interno Bruto

RJO – Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *On-line*

SCML - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SRIJ – Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos

UE – União Europeia

Índice

| | |
|---|------------|
| RESUMO | I |
| ABSTRACT | II |
| AGRADECIMENTOS | III |
| ÍNDICE DE TABELAS | IV |
| ÍNDICE DE SIGLAS E ACRÓNIMOS | V |
| ÍNDICE | VI |
| 1 INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 REVISÃO DA LITERATURA | 2 |
| 2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO | 2 |
| 2.2 JOGO VERSUS APOSTA | 3 |
| 2.3 JOGOS E APOSTAS TERRITORIAIS | 3 |
| 2.3.1 Enquadramento legal | 3 |
| 2.3.1.1 Jogos de fortuna ou azar | 3 |
| 2.3.1.2 Bingo | 4 |
| 2.3.1.3. Jogos Sociais do Estado | 5 |
| 2.3.2 Enquadramento Fiscal | 6 |
| 2.3.2.1 Jogos de fortuna ou azar | 6 |
| 2.3.2.2 Bingo | 8 |
| 2.3.2.3 Jogos Sociais do Estado | 8 |
| 2.4.1 Motivos que levaram o legislador a não conseguir enquadrar a tributação dos jogos on-line em sede de algum imposto já existente em Portugal | 9 |
| 2.4.1.1 Imposto Especial sobre o Jogo (IEJ) | 9 |
| 2.4.1.2 Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) | 10 |
| 2.4.1.3 Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) | 10 |
| 2.4.1.4 Imposto de Selo (IS) | 11 |
| 2.4.1.5 Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) | 11 |

| | |
|---|-----------|
| 2.4.2 Enquadramento Legal do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas On- line (RJO) | 11 |
| 2.4.3 Enquadramento Fiscal do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas On-line | 13 |
| 2.4.3.1 IEJO nos jogos de fortuna ou azar - Art.º 89º do RJO | 13 |
| 2.4.3.2 IEJO nas apostas desportivas à cota- Art.º 90º do RJO | 13 |
| 2.4.4 Os Jogos e Apostas On-line na UE | 14 |
| 2.4.5 Os Jogos e Apostas On-line em Portugal | 14 |
| 3 QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO | 16 |
| 3.1 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO | 17 |
| 3.2 RESULTADOS | 18 |
| 3.2.1 A oscilação na carga fiscal e conseqüente nível de fiscalidade na indústria do jogo e das apostas provocado pela alteração tributária de acordo com o rendimento real | 18 |
| 3.2.2 O impacto económico-financeiro que a alteração tributária terá na performance das empresas da indústria dos jogos e apostas | 23 |
| 3.2.2.1 Rendibilidade do Ativo do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. | 24 |
| 3.2.2.2 Rendibilidade dos Capitais Próprios do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A | 24 |
| 3.2.3 Princípio constitucional da capacidade contributiva | 26 |
| 4 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E PISTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA | 28 |
| 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 30 |
| 6 ANEXOS | 34 |

1 Introdução

A presente dissertação intitulada “O paradigma do modelo tributário nos jogos e apostas tanto territoriais como *on-line*” é uma temática cada vez mais relevante nos dias de hoje, uma vez que é incontornável o crescimento que este setor tem vindo a apresentar nos últimos anos, tanto a nível nacional, como internacional. Apesar de, ainda hoje ser considerada uma atividade reprovável e prejudicial, não só no que diz respeito à contrariedade que demonstra ter perante as ideologias religiosas, mas também em relação aos problemas éticos e sociais que estão associados a esta prática. Todavia é importante salientar que este crescimento se deveu, em grande parte, à evolução tecnológica e a consequente criação de um contexto virtual. Desta forma, qualquer entidade exploradora *on-line* consegue atingir uma maior multiplicidade de jogadores, sem qualquer restrição quantitativa ou geográfica.

Em suma, o crescimento económico associado a esta atividade é benéfico para o Estado, não só pelo impulso que dá à economia do país, mas também porque permite a angariação de verbas significativas provenientes da carga fiscal aplicada a este tipo de setor. Logo, é de extrema importância que o legislador consiga alcançar um sistema tributário equitativo, eficiente e apto a evitar situações evasivas e fraudulentas, isto é, estamos inevitavelmente a abordar um sistema tributário baseado no princípio da tributação pelo lucro real.

Esta dissertação focar-se-á na revisão de literatura, com o estudo do enquadramento legal e fiscal, tanto dos jogos e apostas territoriais como dos jogos e apostas *on-line*. Seguidamente, na questão de investigação, será investigado qual o potencial impacto da substituição do modelo tributário em vigor por um modelo tributário baseado no princípio de tributação sobre o rendimento real de forma a avaliar se essa alteração tributária terá um impacto relevante aquando do cálculo e posterior análise de determinados rácios económico-financeiros e perceber se será concebível uma supressão da capacidade contributiva, provocada pelo possível *trade off* negativo entre rendimentos e gastos, em detrimento de objetivos extrafiscais. Por fim, será apresentada uma reflexão sobre todos os resultados obtidos no presente estudo.

2 Revisão da Literatura

2.1 Enquadramento Histórico

Ainda que não seja possível determinar temporalmente o surgimento do fenómeno designado por jogo, a sua prática é uma constante histórica. Contudo, a sua aceitação nem sempre foi unânime. É o caso da Igreja Católica que, apesar de não proibir a sua prática¹, reprova-a pelo facto de crer que é a vontade divina quem determina o resultado final e não a aleatoriedade associada ao fator sorte².

O estigma pelo jogo manteve-se por muitos anos. A lei de 1304, no reinado de D. Dinis, condenava à pena de morte todos aqueles que não cumprissem as regras do jogo, tendo sido revista anos mais tarde e atenuada, permutando a pena de morte por outros tipos de condenações, como açoites em praça pública, multa, cadeia, entre outras (Vasques, 1999).

Mais recentemente, a 4 de maio de 1688, em pleno reinado de D. Pedro II, nasce em Portugal a primeira lotaria real, não só com o intuito de acompanhar as tendências dos monarcas europeus, como também com o objetivo de auxiliar o combate à crise económica que se vivia na época (Marques, 2012). Em dezembro de 1783, a Rainha D. Maria I outorga a concessão da lotaria, de forma anual, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) sob tutela e fiscalização da fazenda real, cujos lucros daí provenientes eram repartidos de forma igual pelo hospital real, pelos expostos e pela academia real das ciências, demarcando-se assim o Estado da responsabilidade inerente, de apoiar as causas supramencionadas através da receita dos impostos se não fosse o lucro provenientes da lotaria real. Em 1893, a lotaria passou a ser explorada, em regime de monopólio, pela SCML. Com este regime, o Estado pretende assegurar uma robusta ligação entre os jogos sociais e as boas causas em áreas de reconhecido valor como a promoção da educação, o combate à pobreza e à exclusão social, entre outras. Desta forma, a SCML distribui a totalidade dos seus resultados líquidos por uma lista de beneficiários legalmente pré-definida no Decreto-Lei n.º 23/2018, de 10 de abril.

¹ “Tudo me é permitido, mas nem tudo convém” (1 Coríntios 6:12).

² “A sorte é lançada no colo, mas a decisão vem do Senhor.” (Provérbios 16:33).

2.2 Jogo versus Aposta

Relativamente à natureza jurídica, os jogos e apostas são considerados um negócio bilateral, pois são concebidos por duas ou mais declarações de vontade que originam obrigações, ligadas entre si, por um nexó de causalidade. Existe também uma clara distinção entre jogos e apostas lícitas (ou ilícitas) com o tipo de regime contratual associado. Caso se trate de um jogo ilícito, os contratos não são válidos, não constituindo fonte de obrigações civis. Por oposição, os jogos lícitos produzem as obrigações naturais de um contrato válido (Gonçalves, 2017).

No art. 1245.º do Código Civil (CC), encontra-se legislado o jogo e a aposta. No entanto, este normativo não define de modo concreto cada um dos conceitos, clarificando apenas que são figuras díspares. Pereira (2018) explica esta diferença entre os conceitos supracitados, socorrendo-se do exemplo de uma luta de boxe. Nesse cenário, a competição ativa entre os lutadores é caracterizada como jogo, enquanto para os espetadores a luta tratar-se-ia de uma aposta. Assim, o jogo consiste num contrato em que duas ou mais partes definem entre si o pagamento de determinado montante àquele que gozar de um resultado favorável face a um acontecimento incerto. Já a aposta, consiste num contrato em que duas ou mais partes determinam o pagamento de determinado montante àquela parte cuja previsão prevalecer face a um acontecimento incerto.

2.3 Jogos e Apostas Territoriais

2.3.1 Enquadramento legal

Face à vasta oferta de jogos e apostas territoriais em Portugal, é necessária a existência de um enquadramento jurídico para cada tipologia de jogo. Tal deve-se não só à evolução histórica e jurídica deste tópico, como também à evolução económica e social verificada nos últimos anos. De seguida, serão analisadas as tipologias de jogo e apostas territoriais mais frequentes em Portugal, assim como os seus regimes jurídicos inerentes.

2.3.1.1 Jogos de fortuna ou azar

Em Portugal, o diploma estruturante que regula os jogos de fortuna ou azar é a Lei do Jogo (LJ). São considerados jogos de fortuna ou azar todos aqueles cujos resultados finais assentem exclusiva ou essencialmente no fator sorte. Desta forma, todos os jogos em que o

saber, competência, aptidão ou destreza possam influenciar o resultado, não são considerados (Pereira, Abreu & Dias, 2018). Os autores referem, ainda, que este tipo de jogos está sob tutela do membro do Governo responsável pelo sector do turismo, fazendo com que o Estado restrinja para si o poder de autorizar a exploração e a prática dos jogos de fortuna ou azar físicos. De salientar que apenas é concedida a exploração deste tipo de jogos em locais de incontestável interesse turístico, para que sirva como alavanca da atividade turística. (Silva, Laureano & Rento, 2016).

No art.º 4º da LJ, encontram-se descritas as modalidades de jogo de fortuna ou azar autorizadas em Portugal³. Todavia, é pertinente evidenciar a distinção entre jogos bancados e não bancados. Os jogos bancados são todos aqueles em que a entidade exploradora participa ativamente no jogo, ou seja, existe um *crupiê* em representação do casino (*e.g.* roleta). Por outro lado, os jogos não bancados são todos aqueles em que não existe a figura do *crupiê*. Assim, os jogadores jogam entre si restringindo a ação da entidade exploradora para a disponibilização das instalações e dos equipamentos necessários para a realização, sem intervir diretamente a troco de uma determinada percentagem do valor apostado (Laureano & Rento, 1991).

Atualmente, as funções de controlo, inspeção e regulação da exploração e prática de jogos de fortuna ou azar nos doze casinos e na única sala de máquinas de jogo ativa em Portugal, é da inteira responsabilidade do Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ), organismo pertencente ao Instituto do Turismo de Portugal (ITP).

Em Portugal, as máquinas de jogo são claramente a modalidade com maior ponderação no total da receita bruta (mais de 80% do total da receita bruta no sexénio 2014-2019) dos jogos de fortuna ou azar. Confrontando os valores de 2014 com os de 2019, é possível concluir que existiu um crescimento superior a 19% do total da receita bruta. Contudo, em 2019, existiu uma ligeira quebra de aproximadamente 1% face ao ano transato (Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos, 2014-2019).

2.3.1.2 Bingo

À luz do art.º 4.º, n.º 1, alínea e) da LJ, o bingo é considerado um jogo de fortuna ou azar não bancado. Assim sendo, também se encontra sob a alçada do membro do Governo

³ As regras de funcionamento de cada modalidade encontram-se escritas na Portaria 217/2007, de 26 de Fevereiro.

responsável pelo setor do turismo. Todo o material necessário para a prática do mesmo encontra-se mencionado no art.º 7.º da Portaria 128/2011 de 1 de abril. No entanto, graças a todas as singularidades deste jogo, é natural que o mesmo seja legislado em sede própria pelo Decreto-Lei n.º 65/2015 de 29 de abril, com o intuito de enquadrar corretamente o exercício da atividade de exploração.

A exploração deste tipo de jogo apenas é autorizada em casinos ou em salas próprias, desde que estas respeitem todos os requisitos regulamentares da legislação aplicável. De realçar que o direito de exploração em salas próprias só poderá ser exercido ao abrigo do art.º 7.º, n.º 1 e n.º 2 do Decreto-Lei 31/2011 de 4 de março, por concessão do Estado a pessoas coletivas, públicas ou privadas, mediante concurso público.

Um facto curioso sobre este jogo reside na forma como se adaptou às alterações socioeconómicas verificadas nos últimos anos, uma vez que passou a ser praticado não só de forma tradicional, como também de forma eletrónica⁴. Todos os requisitos, condições necessárias à instalação, funcionamento e fiscalização da prática via eletrónica estão apresentados na Portaria n.º 136/2017, de 12 de abril.

As funções de controlo, inspeção e regulação da exploração de bingo nas catorze salas próprias destinadas à prática do mesmo, além do bingo praticado em casinos, é da inteira responsabilidade do SRIJ.

Confrontando os dados estatísticos referentes ao total da receita bruta, podemos concluir que o somatório da receita bruta de 2014 até 2019, proveniente do jogo de bingo praticado fora de casinos é aproximadamente 46.58 vezes superior ao somatório da receita bruta no mesmo período proveniente do jogo de bingo praticado em casinos (Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos, 2014-2019).

2.3.1.3. Jogos Sociais do Estado

Podemos então agrupar os jogos sociais em duas categorias de jogo, as lotarias cujo prémio final é definido *à priori* e são sorteados, ao acaso, números que têm que corresponder aos boletins de jogo e as apostas mútuas onde os apostadores estabelecem prognósticos respeitantes a resultados de um ou mais jogos ou sorteios de números aleatórios onde o prémio final está dependente do número de apostadores e do valor apostado.

⁴ Art.º 2º n.º 2 do Decreto-Lei 31/2011 de 4 de março.

De destacar que, apesar de existirem quebras significativas em alguns jogos que anteriormente eram considerados autênticos diamantes da SCML (*e.g.* Totoloto e Totobola), o desempenho global foi compensatório. Em 2018, pela primeira vez, a SCML atingiu a proeza de ter restituído mais de 3 mil milhões de euros (valor este equivalente a 1,5% do PIB Português) divididos entre imposto do selo, prémios atribuídos a apostadores, remunerações pagas a mediadores/comerciantes locais e distribuição do resultado líquido pela lista de beneficiários legalmente estipulada (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 2019). Individualmente, é importante salientar a dimensão que o jogo Raspadinha alcançou em 2018, pois ultrapassou a fasquia dos 51% da quota total de vendas da SCML (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 2019).

2.3.2 Enquadramento Fiscal

2.3.2.1 Jogos de fortuna ou azar

O art.º 84.º e subsequentes da LJ esclarecem que o enquadramento fiscal responsável pela tributação nos jogos de fortuna ou azar é o Imposto Especial sobre o Jogo (IEJ). Assim, sempre que uma empresa concessionária exerça exclusivamente atividades relacionadas com o jogo, fica isenta de qualquer outro tipo de imposto. No entanto, se optar por desenvolver uma outra atividade fora do âmbito do jogo que não possua qualquer cláusula obrigacionista no contrato de concessão que justifique a sua prática, fica automaticamente sujeita ao regime tributário geral.

Assim sendo, de forma a compreender o processo de liquidação do IEJ nos jogos de fortuna ou azar, é imprescindível identificar *a priori* quais os jogos bancados, os não bancados e os jogos de máquinas, uma vez que a base do imposto não é uniforme para todos os casos.

Relativamente aos jogos bancados, o processo de liquidação é repartido em duas parcelas. Na primeira, é fixada uma percentagem sobre o capital em giro inicial⁵, que representa a base da incidência do imposto. Sobre este valor, é aplicada uma taxa consoante a localização do casino, antiguidade da concessão e o facto de se tratar de uma banca simples

⁵ Conjunto de fichas de vários valores que permita fazer trocos e efetuar pagamentos de prémios em tal quantidade que torne dispensável, tanto quanto possível, a realização de trocos com a caixa vendedora durante o seu funcionamento.

ou dupla⁶. No que diz respeito à segunda parcela, esta incide sobre os lucros brutos das bancas⁷. À semelhança da primeira parcela, a taxa a aplicar sobre a base da incidência do imposto depende não só da localização do casino, como também da antiguidade da concessão. Todavia, já não depende do modelo das bancas.

No caso dos jogos não bancados, a base da incidência do imposto resulta da receita cobrada dos pontos⁸ sobre a qual é aplicada uma taxa consoante a localização do casino e a antiguidade da concessão.

No que respeita às máquinas automáticas, é aplicado o mesmo enquadramento fiscal que regulamenta os jogos bancados praticados em bancas simples.

Relativamente ao destino deste imposto, é relevante compreender a forma como o mesmo é repartido. Assim, de acordo com os números 3 e 4 do art.º 84.º da LJ, o valor do imposto é distribuído da seguinte forma:

Tabela I - Distribuição do Imposto Especial do Jogo

| Distribuição do Imposto Especial do Jogo | | |
|--|-------|-------|
| Receita do Instituto do Turismo de Portugal | 75,7% | 77,5% |
| Receita do Orçamento Geral do Estado | 19,0% | 20,0% |
| Receita do Fundo Especial da Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos | 2,8% | 0,0% |
| Receita do Fundo de Fomento Cultural | 2,5% | 2,5% |

Fonte: Art.º 84.º da LJ com elaboração própria.

É importante salientar que a receita do fundo especial da Segurança Social dos profissionais de banca dos casinos tem como limite absoluto anual o valor de 3.500.000€. Quando ultrapassado, a percentagem correspondente a esta receita (2,8%) é diluída da seguinte forma: 80% para ITP e 20% para o Orçamento Geral do Estado.

Independentemente da percentagem do IEJ entregue ao ITP, este está sempre obrigado a aplicar 20% da totalidade da receita recebida nos municípios onde se localizem os casinos, de forma a executar obras de interesse turístico. Como tal, o valor aplicado nos municípios corresponde a 15,14% ($75,7\% \times 20\%$) do total da receita do IEJ caso a receita do fundo especial da segurança social dos profissionais de banca dos casinos seja inferior a

⁶ A diferença entre estas bancas reside no facto de nas bancas duplas poderem jogar mais jogadores o que naturalmente provoca diferenças nos valores apostados e prémios alcançáveis.

⁷ O lucro bruto da banca é o resultado da aplicação das percentagens presentes no art.º 87º da LJ sobre o valor do capital em giro inicial creditado à banca no mês anterior.

⁸ A receita cobrada dos pontos corresponde à soma de todos os montantes arrecadados em cada sessão e esse cálculo é efetuado diariamente por mesa.

3.500.00€ ou 15,5% (77,5%*20%) do total da receita do IEJ, se a receita do fundo especial da segurança social dos profissionais de banca dos casinos for superior a 3.500.00€.

2.3.2.2 Bingo

O bingo é o único jogo não bancado que apresenta um regime de tributação diferente dos demais. Tal deve-se ao facto de poder ser praticado tanto de forma eletrónica como de forma tradicional. Posto isto, para entender o processo de liquidação é crucial compreender de que forma é imputada a receita proveniente do bingo⁹. Para se proceder ao cálculo do IEJ relativo ao bingo basta multiplicar-se esse valor pelas taxas percentuais progressivas, referidas no número 2 do art.º 86.º da LJ.

Relativamente aos prémios provenientes do bingo, verifica-se uma alteração ao nível da sua tributação ao longo do tempo, nomeadamente com a alteração do tipo de imposto: em 1988, passou a ser tributado em IRS em detrimento do IS. Contudo, em 2010 fixou-se novamente na esfera do IS, onde evidencia, na verba 11.2.1 da tabela geral do IS, uma tributação de 25% sobre o valor ilíquido do prémio alusivo ao bingo, acrescendo 10% quando este é atribuído em espécie¹⁰.

2.3.2.3 Jogos Sociais do Estado

Os jogos sociais do Estado são os únicos em que não existe qualquer tipo de tributação sobre a entidade exploradora, que neste caso é a SCML, ou seja, apenas é tributado o beneficiário em sede de IS, embora a liquidação e o pagamento do mesmo recaiam sobre a SCML¹¹.

Segundo a tabela geral do IS em vigor, os apostadores estão sujeitos a uma taxa de 4,5%¹² sobre o ato intrínseco da compra, ou seja, esta verba de IS está incluída no preço de venda da aposta. Com a implementação do Orçamento de Estado de 2013, foi introduzida uma nova taxa de 20%¹³, sobre a parcela dos prémios atribuídos que excedam os 5.000 euros.

⁹ Art.º 27º, art.º 28º e art.º 29º do Decreto-Lei 65/2015, de 29 de abril.

¹⁰ Verba 11.2 da Tabela Geral do IS.

¹¹ Art.º 2º n.º1 al. o) e p), art.º 23º e art.º 41º do Código do CIS.

¹² Verba 11.3 da Tabela Geral do IS.

¹³ Verba 11.4 da Tabela Geral do IS.

Tabela II - Importância de IS arrecadado pela SCML e entregue ao Estado (Milhões €)

| Verba | Imposto de Selo | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 11.3 | Sobre as Vendas | 120 | 130 | 134 | 145 |
| 11.4 | Sobre os Prémios | 50 | 69 | 46 | 41 |
| TOTAL | | 170 | 199 | 180 | 186 |

Fonte: Relatório e Contas SCML 2019 com elaboração própria.

A receita do Estado proveniente do IS dos jogos sociais do Estado atingiu 186 milhões de euros em 2019, registando, assim, um ligeiro crescimento face a 2018. Este crescimento suportou-se no aumento das vendas, uma vez que o imposto resultante dos prémios atribuídos cuja parcela exceda os 5.000 euros registou uma pequena diminuição. Contudo, em 2018 e 2019, registou-se uma quebra no peso que o IS procedente dos jogos sociais do Estado assume na receita fiscal do Estado passando a representar 11,5% e 11% respetivamente, quando em 2017 representava 13,5% (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 2019).

2.4 Jogos e Apostas On-line

O desenvolvimento tecnológico, tanto informático como audiovisual, suportou o crescimento exponencial da comunidade virtual. Historicamente, o aparecimento da primeira autorização para explorar jogos *on-line* data de 1996 (Long, 2017). Em Portugal, o jogo *on-line* apenas foi regulamentado em 2015, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 66/2015 de 29 de abril. Existiu assim um enorme período temporal de carência, no qual a prática dos jogos *on-line* não era devidamente regulamentada, embora fosse do conhecimento geral. De forma a combater este vazio normativo, houve uma tentativa de enquadrar a tributação dos jogos *on-line* em sede de algum imposto já existente em Portugal. Ainda que esta tentativa tenha acabado frustrada, o esforço levado a cabo pelo legislador permitiu a consciencialização para a falta de regulação em sede própria.

2.4.1 Motivos que levaram o legislador a não conseguir enquadrar a tributação dos jogos *on-line* em sede de algum imposto já existente em Portugal

2.4.1.1 Imposto Especial sobre o Jogo (IEJ)

Existem duas variáveis tributárias muito importantes no IEJ que excluem logo à partida a inserção do jogo *on-line* na sua esfera de tributação: a variação da taxa percentual de

tributação de acordo com a localização geográfica; e a percentagem da receita aplicada nos municípios onde se localizem os casinos de forma a executar obras de interesse turístico.

Assim sendo, é de fácil entendimento que este imposto foi pensado exclusivamente para atividades corpóreas exercidas num determinado espaço físico, não deixando assim abertura suficiente para que o jogo *on-line* possa vir a integrar-se nesta categoria de imposto.

2.4.1.2 Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

Até à entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2010, os prémios provenientes dos jogos e apostas territoriais eram tributados em IRS como incrementos patrimoniais de categoria G, ou seja, encontravam-se sujeitos a tributação através da aplicação do mecanismo de retenção na fonte à taxa liberatória (Falcão, 2013).

Porém, este mecanismo de tributação em sede de IRS gerou bastante discordância, uma vez que existia quem defendesse que não estava especificamente redigido na letra da lei do art.º 9.º, n.º 2 do CIRS os jogos e apostas *on-line*. Em posição distinta, existia quem reiterasse que a incidência não podia alterar apenas pelo facto de o jogo ser praticado *on-line*. Contudo, aplicar esta última linha de pensamento seria muito complicado devido às complicações incontornáveis no processo de tributação deste tipo de rendimentos. Em Portugal, os prémios originários deste tipo de jogos são pagos, maioritariamente, por entidades sem sede, direção efetiva ou estabelecimento estável, o que torna o mecanismo de retenção na fonte à taxa liberatória impraticável. Significa então que a tributação em sede de IRS dependia exclusivamente de declaração do sujeito passivo, uma vez não existe obrigatoriedade de fornecimento de informações por parte das empresas não sediadas em Portugal.

Desta forma, pode concluir-se que a não inserção da tributação dos jogos *on-line* na categoria G está diretamente relacionada não só com as notórias dificuldades de controlo de informação, como também com a clara ausência de mecanismos competentes que tornem esta tributação exequível e eficaz em sede de IRS.

2.4.1.3 Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)

A não tributação dos jogos e apostas *on-line* em sede de IRC é fundamentada na questão da territorialidade, pois a maioria das entidades licenciadas não possuem sede, direção efetiva ou estabelecimento estável em Portugal. Todavia, é pertinente clarificar que o sítio da internet onde a entidade exploradora disponibiliza todos os seus jogos e apostas *on-line* não é

considerado “estabelecimento estável”, segundo o art.º 5.º da *Model Convention with respect to Taxes on Income and on Capital* e consequentemente art.º 5.º do Código do IRC.

2.4.1.4 Imposto de Selo (IS)

A não inclusão da tributação dos jogos e apostas *on-line* em sede de IS é justificada à luz do art.º 4.º, n.º 1 do CIS, pelo facto do IS incidir apenas sobre factos ocorridos em Portugal e, como já vimos anteriormente, os prémios respeitantes aos jogos *on-line* entregues são maioritariamente atribuídos por entidades sem sede, direção efetiva e estabelecimento estável em Portugal. Em suma, é novamente por uma questão de territorialidade que não existe uma verba específica para o jogo *on-line* na Tabela Geral do IS.

2.4.1.5 Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

De acordo como art.º 9.º, n.º 31 Código do IS, os jogos e apostas *on-line* não estão isentos de IVA, o que torna exequível a sua tributação em sede de IVA, uma vez que, segundo o art.º 4.º deste mesmo Código, os jogos e apostas *on-line* podem ser considerados prestações de serviços por via eletrónica. Assim sendo, existem três possíveis cenários para a tributação em sede de IVA, de acordo com as seguintes regras de localização:

Tabela III - Tabela resumo sobre as regras de localização em sede de IVA

| Prestador / Adquirente | Prestador | Adquirente | Localização da sujeição em sede de IVA |
|------------------------|----------------|------------|--|
| B2B | Irrelevante | Portugal | Portugal |
| B2C | País Terceiro | Portugal | Portugal |
| B2C | União Europeia | Portugal | País do prestador |

Fonte: Código do imposto de selo em articulação com o ofício-circulado nº 30164/2014 e ofício-circulado nº30165/2014 com elaboração própria.

Em suma, a não tributação em sede de IVA não está relacionada com a escassez de legislação específica sobre o tema, mas sim pela elevada complexidade que o processo teria como um todo, graças às características próprias do mercado em questão, o que leva consequentemente à não concretização prática (Santos & Palma, 2013).

2.4.2 Enquadramento Legal do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *On-line* (RJO)

O contínuo avanço tecnológico proporcionou a difusão de novos produtos e serviços *on-line*, como é o caso dos jogos e apostas virtuais. Esta nova realidade trouxe consigo alterações profundas na prática e na exploração desta atividade, pois como já vimos

anteriormente, o quadro normativo existente não está desenhado para tal progresso tecnológico. Assim, de forma a combater este vazio normativo, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril afirma que é “necessário regular novas formas de exploração que permitam responder às evoluções verificadas no mercado”. Nasce assim, a 29 de abril de 2015, através do Decreto-Lei supramencionado, o RJO alicerçado nas recomendações da UE, bem como nas boas práticas executadas em países pioneiros no que diz respeito a esta matéria, com o intuito de defender o interesse público, os menores de idade, as pessoas mais frágeis, antecipar condutas criminosas e salvaguardar a integridade do desporto.

No art.º 5º do RJO encontram-se enumeradas taxativamente todas as modalidades de jogos e apostas *on-line* autorizadas pelo SRIJ, em Portugal. O SRIJ é a entidade responsável pela regulação de todas as formas de exploração e prática dos jogos e apostas *on-line*. É também responsável pela inspeção e controlo da jurisdição de novas licenças de exploração a “pessoas coletivas privadas, constituídas sob a forma de sociedade anónima ou equivalente com sede num Estado-Membro da UE, ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que esteja vinculado à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e do combate à fraude e ao branqueamento de capitais, desde que, no caso de sociedades estrangeiras, tenham sucursal em Portugal”¹⁴.

Uma vez emitida a licença, esta é válida pelo período de três anos, podendo ser prorrogada por iguais períodos desde que preencha cumulativamente todos os requisitos assinalados no art.º 20º do RJO. De destacar que, segundo o art.º 43º do RJO, todas as entidades exploradoras devem dispor de contabilidade analítica para que seja concebido um centro de custos, unicamente, para todas as transações resultantes da exploração.

É do conhecimento geral que os jogos e apostas *on-line* são uma atividade que envolve dinheiro, logo é extremamente importante salvaguardar a integridade, fiabilidade e segurança de todos os intervenientes, apelando a uma política de jogo responsável de forma a incentivar comportamentos ponderados e não compulsivos. Assim, com o intuito de proporcionar uma política de jogo responsável, as entidades licenciadas colocam mecanismos de autoexclusão à disposição dos utilizadores na área reservada à política de jogo responsável, de acordo com o art.º 7º do RJO, através dos quais os utilizadores podem suspender a sua atividade de jogo a qualquer momento. As autoexclusões podem ser

¹⁴ Art.º 9º do RJO.

aplicadas por tempo determinado ou indeterminado, sendo a segunda opção a mais utilizada por quem recorre a esta política de jogo responsável, uma vez que a sua conta será cancelada e o seu saldo transferido para a sua conta bancária (Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos 2016-2020).

2.4.3 Enquadramento Fiscal do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas On-line

O RJO clarifica que o enquadramento fiscal responsável pela tributação dos jogos e apostas *on-line* é o Imposto Especial sobre o Jogo *On-line* (IEJO). Este imposto incide sobre as entidades exploradoras. Contudo, a liquidação do mesmo fica ao encargo da entidade responsável, isto é, do SRIJ.

O processo de liquidação do IEJO nos jogos e apostas *on-line* é efetuado tendo em consideração as particularidades de cada tipo de jogo, o que transforma este modelo de tributação num modelo bastante complexo. Como tal, o legislador optou por organizar todos os jogos regulamentados no art.º 5º da RJO em duas grandes categorias, de acordo com o método de tributação (se esta incide sobre o volume de apostas ou sobre a receita bruta), de forma a individualizar o tratamento fiscal de cada grupo. De seguida, vamos então analisar a tributação, em sede de IEJO, consoante a categoria em que se insere.

2.4.3.1 IEJO nos jogos de fortuna ou azar - Art.º 89º do RJO

- Após a entrada em vigor do Orçamento de Estado em 2020:
 - Qualquer que seja a receita bruta da entidade exploradora é sempre aplicada uma taxa fixa de 25%.

Relativamente às comissões provenientes dos jogos não bancados, estas passam também a integrar a receita bruta da entidade exploradora, ou seja, passam também a ser tributadas a 25%.

2.4.3.2 IEJO nas apostas desportivas à cota- Art.º 90º do RJO

- Após a entrada em vigor do Orçamento de Estado em 2020:
 - Qualquer que seja a receita resultante do valor de apostas efetuadas, é sempre aplicada uma taxa fixa de 8%.

No que concerne às entidades licenciadas que detenham como única fonte de rendimentos as comissões cobradas aos jogadores provenientes da exploração das apostas desportivas à

cota, estas passam a ser tributadas a uma taxa fixa de 35% sobre o montante total dessas comissões.

2.4.4 Os Jogos e Apostas On-line na UE

Atendendo à estrutura política e constitucional de cada país da UE, podem existir três tipos de enquadramentos regulatórios face ao regime de licenciamento dos jogos e apostas *on-line*, nomeadamente: não existência de regulação específica, regime monopolista ou regime de atribuição de múltiplas licenças. Em 2009, apenas seis países membros da UE consentiam o regime de atribuição de múltiplas licenças. Em 2019, a situação alterou-se drasticamente, pois vinte e seis dos vinte e oito países membros¹⁵ optaram por adotar este último regime, o que ampliou consideravelmente as fontes de receita e diversificou a oferta em países que usufruíam de um modelo não competitivo. Todavia, existem processos de licenciamento muito diferentes dentro da UE, o que se torna um constante desafio administrativo para as entidades que se tencionam licenciar (European Gaming & Betting Association, 2019; Summerfield & Loo, 2010).

De acordo com os dados de mercado difundidos pela European Gaming & Betting Association, em 2018 o mercado dos jogos e apostas *on-line* na Europa apresentou uma receita bruta de 22.2 biliões de euros, o que corresponde a um aumento de 11% face ao ano anterior. Este valor de receita bruta representa então 23,2% do mercado total de jogos e apostas na UE, uma vez que o mercado dos jogos e apostas territoriais obteve uma receita bruta total de 73,5 biliões de euros. Em 2018, foram processadas aproximadamente 31,6 biliões de apostas *on-line* o que proporcionou cerca de 320 milhões de euros em prémios. As apostas desportivas *on-line* foram a modalidade de jogo mais procurada, com 42,5% da quota de mercado.

2.4.5 Os Jogos e Apostas On-line em Portugal

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 66/2015 de 29 de abril, Portugal optava por preservar um regime monopolista no licenciamento dos jogos e apostas *on-line*, em que os direitos exclusivos de exploração *on-line* recaíam unicamente sobre a SCML. Após a implementação do mesmo, o direito de exclusividade deixou de fazer sentido, passando então

¹⁵ Apenas a Finlândia optou por continuar num modelo de monopólio exclusivo enquanto a Eslovênia preferiu continuar sem regulamentar os jogos e apostas *on-line*.

a ser aplicado um regime de atribuição de múltiplas licenças, de inteira responsabilidade do SRIJ. Assim sendo, é notório o crescimento, ano após ano, do número de entidades exploradoras em Portugal, sendo contabilizadas 13 entidades licenciadas no final do 1.º trimestre de 2020 (Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos, 2016-2020).

Tabela IV - Regime de atribuição de múltiplas licenças em Portugal

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 1º Trimestre de 2020 |
|----------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| Apostas desportivas à cota | 2 | 4 | 7 | 9 | 10 |
| Jogos de fortuna ou azar | 3 | 7 | 8 | 11 | 12 |
| Licenças emitidas | 5 | 11 | 15 | 20 | 22 |
| Entidades exploradoras | 4 | 7 | 9 | 12 | 13 |

Fonte: Base de dados estatística do SRIJ 2016-2020 com elaboração própria.

Apesar das apostas desportivas à cota movimentarem bastante menos dinheiro do que os jogos de fortuna ou azar, a receita bruta produzida é praticamente idêntica, o que permitiu as entidades exploradoras arrecadarem 215,2 milhões de euros de receita bruta em 2019 e entregarem, conseqüentemente 95,2 milhões de euros respeitantes ao IEJO. Em Portugal, no final do 1.º trimestre de 2020, existem 1.880.500 utilizadores registados¹⁶. Contudo, apenas 425.800 destes utilizadores detêm a sua conta ativa, ou seja, apenas 23% de todos os utilizadores registados é que efetuaram, no trimestre em questão, pelo menos uma aposta *on-line* (Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos, 2016-2020).

Relativamente à distribuição etária, aproximadamente 86% dos jogadores registados, tem uma idade compreendida entre os 18 e os 44 anos. De salientar ainda que, em Portugal, existem 52.100 pessoas que se autoexcluíram da prática de jogos e apostas *on-line* (Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos, 2016-2020).

¹⁶ É importante salientar que um determinado indivíduo pode estar registado em uma ou mais entidades exploradoras ao mesmo tempo.

3 Questão de Investigação

A atual doutrina distingue impostos fiscais de impostos extrafiscais. Os impostos fiscais, são aqueles que se enquadram no sistema fiscal, cujo único objetivo é arrecadar receita de forma a cobrir a despesa. Por outro lado, os impostos extrafiscais não são concebidos exclusivamente para fins de receita, ou seja, são motivados por outras finalidades, ditas “extrafiscais”, cujo intuito é nortear comportamentos e, conseqüentemente, limitar o facto gerador de imposto com um propósito em especial (Chikis, 1990; Ribeiro, 1997). Assim, é exequível enquadrar o IEJ e o IEJO na categoria dos impostos especiais com características extrafiscais, pois o objetivo é “garantir a proteção dos menores e das pessoas mais vulneráveis, evitar a fraude e o branqueamento de capitais, prevenir comportamentos criminosos”¹⁷. Posto isto e como constatado anteriormente, a opção legislativa recai por tributar em IEJ os jogos de fortuna ou azar sobre as receitas brutas. Quanto aos jogos de fortuna ou azar *on-line*, estes são tributados em IEJO, à taxa fixa de 25% sobre a receita bruta da entidade exploradora, isto é, a taxa incide sobre o montante das apostas depois de deduzidos todos os prémios pagos, não havendo dedução de quaisquer outros gastos de exploração e de financiamento. Por outro lado, as apostas desportivas à cota *on-line* são também tributadas em IEJO, à taxa fixa de 8% sobre a receita resultante do valor das apostas efetuadas. Assim, não só não é permitido o direito à dedução dos prémios pagos como também não é permitido o direito à dedução dos gastos de exploração e de financiamento. Podemos então constatar que não é exercido o princípio de tributação sobre o rendimento, nos mesmos moldes, face à generalidade das empresas, sejam elas pessoas singulares ou pessoas coletivas, fora da indústria do jogo.

Todavia, a Constituição da República Portuguesa (CRP) no art.º 104.º esclarece que “a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real”. Basto (2001) qualifica o advérbio “fundamentalmente” como um “moderador de sentido”, ou seja, segundo este autor, o art.º 104.º CRP impede a “*substituição do princípio pelo seu contrário*”, proibindo que o princípio do rendimento real seja substituído pelo princípio do rendimento normal¹⁸. Não obstante, podem existir situações de exceção, como é o caso da

¹⁷ Decreto-Lei nº65/2015 de 29 de abril.

¹⁸ “...seja este o rendimento médio de uma série de anos, que uma empresa poderia obter operando em condições normais, isto é, nas condições mais frequentes nessa época e lugar e com a diligência, técnica e preços geralmente praticados, seja

impossibilidade da determinação direta e exata do lucro tributável devido a erros, irregularidades ou anomalias evidenciadas na contabilidade que coloquem em causa a determinação do lucro tributável.

Em suma, de acordo com Saldanha Sanches (2007), somente a opção legislativa cuja tributação incida sobre princípios do rendimento real garante a conformidade com o princípio constitucional da capacidade contributiva. Todavia, o legislador distancia-se da tributação pelo lucro real por motivações meramente morais, uma vez que os jogos e apostas são tidos, *a priori*, como um fenómeno indesejável e prejudicial tanto para a comunidade como para os utilizadores. Como tal, os mesmos são fortemente desincentivados e reprimidos através da forma como são tributados.

Desta forma, a questão de investigação deste estudo prende-se com: avaliar o impacto que uma possível alteração na base de incidência pode ter na oscilação da carga fiscal e, o consequente, nível de fiscalidade na indústria do jogo e das apostas; perceber se essa alteração tributária terá um impacto materialmente relevante aquando do cálculo e posterior análise de determinados rácios económico-financeiros, e por fim compreender se será concebível uma supressão da capacidade contributiva, provocada pelo possível *trade off* negativo entre rendimentos e gastos, em detrimento de objetivos extrafiscais.

3.1 Metodologia de Investigação

Para que seja exequível avaliar qual o impacto que uma alteração na base de incidência, tanto no IEJ como no IEJO, possa ter na oscilação da carga fiscal e no consequente nível de fiscalidade na indústria do jogo, foi selecionado para o estudo o grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A.¹⁹ pois permite estudar, em simultâneo, os dois impostos especiais. Aquando da consolidação de contas, o grupo apresenta a empresa Estoril-Sol (III) - Turismo, Animação e Jogo, S.A., detentora da exploração, tanto do casino do Estoril como do casino de Lisboa; a empresa Varzim Sol - Turismo, Jogo e Animação, S.A., que tem por objeto social a exploração do Casino da Póvoa de Varzim; e a empresa Estoril-Sol Digital, Online Gaming Products and Services, S.A, cujo objeto social é não só a exploração dos jogos de fortuna ou

o rendimento de determinado ano, que uma empresa poderia obter operando em condições normais» - Acórdão de 5 de Fevereiro de 2014 (Apêndice de 2014-09-15).

¹⁹ Foi escolhido o grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A como poderia ter sido escolhido outro qualquer grupo ligado aos jogos e apostas em Portugal que não existiriam diferenças significativas nas conclusões alcançadas.

azar *on-line*, como também a exploração de apostas desportivas *on-line* em que o jogador joga contra a entidade exploradora.

Desta forma, será elaborada uma demonstração de resultados consolidada do grupo para o triénio 2017-2019. O objetivo é desconstruir os dados existentes, isto é, numa fase inicial utilizar a taxa efetiva de imposto apurado na demonstração de resultados consolidada do grupo e, de seguida, aplicá-la numa nova demonstração de resultados, não sobre a receita do jogo, mas sim sobre o resultado antes de impostos. Assim, será possível avaliar qual o verdadeiro impacto que a alteração da base de incidência terá no apuramento do IEJ e do IEJO.

3.2 Resultados

3.2.1 A oscilação na carga fiscal e conseqüente nível de fiscalidade na indústria do jogo e das apostas provocado pela alteração tributária de acordo com o rendimento real

Na sua obra, Cidália Lopes (1999) esclarece que é direito do contribuinte “ser tributado de acordo com a sua declaração de rendimentos, isto é, o direito a ser tributado na exata medida do seu rendimento real”. Ou seja, de acordo com o rendimento real a matéria tributável é calculada segundo dados contabilísticos, através da dedução aos ganhos das despesas específicas de forma a refletir a real força económica do contribuinte. Em suma, o legislador, ao estabelecer que a tributação incida essencialmente sobre o rendimento real pretende que a tributação se alicerce no princípio da capacidade contributiva, princípio esse que defende que o imposto deve ser repartido na medida da capacidade que cada um mostre para o suportar, ou seja, a contribuintes com maior capacidade económica deve ser exigido um imposto maior e a contribuintes com menor capacidade contributiva deve ser exigido um imposto menor (igualdade vertical), contudo quando os contribuintes apresentam a mesma capacidade contributiva deve ser exigido imposto na mesma medida (igualdade horizontal).

Todavia, tanto no IEJ como no IEJO, o legislador afasta-se da tributação pelo lucro real. Vejamos o exemplo prático da demonstração de resultados consolidada do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. para o triénio 2017-2018:

Tabela V - Demonstração de resultados consolidada do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. para o triénio 2017-2019

| | 31/12/2017 | 31/12/2018 | 31/12/2019 |
|---|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Receitas de Jogo | 210 754 214 € | 225 701 612 € | 231 135 593 € |
| Impostos sobre Jogo | -107 240 420 € | -118 740 151 € | -120 115 643 € |
| Receita Líquida de Imposto de Jogo | 103 513 794 € | 106 961 461 € | 111 019 950 € |
| Taxa Efetiva de Imposto | 51% | 53% | 52% |
| Outras receitas operacionais | 10 768 372 € | 10 446 255 € | 9 301 169 € |
| | 114 282 167 € | 117 407 716 € | 120 321 119 € |
| CMVMC | -2 955 822 € | -3 054 613 € | -3 015 813 € |
| Fornecimentos e serviços externos | -33 947 711 € | -37 751 448 € | -40 580 376 € |
| Gastos com o pessoal | -34 504 323 € | -35 848 630 € | -35 065 219 € |
| Amortizações e depreciações | -19 755 255 € | -19 401 543 € | -19 269 908 € |
| Imparidade de ativos depreciables | -5 922 533 € | 0 € | -4 177 014 € |
| Imparidade de inventários | 141 730 € | 0 € | 0 € |
| Imparidade de dívidas a receber | 58 695 € | -32 849 € | 19 855 € |
| Provisões | 414 199 € | -1 739 132 € | -583 554 € |
| Imparidade de investimentos não depreciables | 26 165 € | 0 € | 0 € |
| Outros gastos operacionais | -2 481 528 € | -2 787 369 € | -2 774 747 € |
| | -98 926 383 € | -100 615 584 € | -105 446 777 € |
| Resultados Operacionais (EBIT) | 15 355 784 € | 16 792 132 € | 14 874 342 € |
| Gastos e perdas financeiras | -1 398 495 € | -661 093 € | -318 803 € |
| Rendimentos e ganhos financeiros | 45 395 € | 51 029 € | 54 435 € |
| | -1 353 100 € | -610 064 € | -264 368 € |
| Resultados Antes de Impostos (EBT) | 14 002 684 € | 16 182 068 € | 14 609 975 € |
| Imposto sobre o rendimento do exercício (IRC) | -114 496 € | -114 645 € | -114 814 € |
| Resultado Líquido do Exercício | 13 888 189 € | 16 067 423 € | 14 495 161 € |

Fonte: Relatório e Contas do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A

Como podemos constatar através do caso prático do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A, o imposto sobre o jogo incide apenas sobre as receitas do jogo, não havendo consideração de quaisquer outros gastos ou perdas de exploração e de financiamento decorrentes do bom funcionamento da atividade.

Recorrendo à análise da taxa efetiva de imposto, podemos perceber qual é a percentagem da receita que as empresas efetivamente entregam ao Estado. Neste setor em específico, mais de metade da receita proveniente do jogo é entregue ao Estado sob a forma de imposto sobre o jogo, o que contribui consideravelmente para o aumento da parcela do rendimento nacional, que através dos impostos, é transferido do setor privado para o setor público. Contudo, uma elevada carga fiscal pode não ser recomendável, pois existe uma

relação negativa entre o nível de fiscalidade e o crescimento do PIB²⁰. Plosser (1992) afirma que países com um maior nível de crescimento tendem a ter um nível de tributação sobre o rendimento mais reduzido comparativamente com países com níveis de crescimento menos acentuados.

Fica então visível a enorme carga fiscal a que as empresas deste setor estão sujeitas, uma vez que, como podemos constatar, mais de metade da receita proveniente do jogo é entregue ao Estado. Este encargo fiscal acarreta consigo nefastas consequências para o setor dos jogos e apostas, já que retira competitividade face aos demais mercados, tanto europeus como mundiais, por apresentar uma carga fiscal superior. Vejamos o exemplo dado pela Espanha e pela Dinamarca, aquando da regularização dos jogos e apostas *on-line*, em 2012. Ambos os países optaram por fazer incidir o imposto especial sobre a receita bruta, divergindo apenas no valor da taxa, isto é, Espanha optou por tributar a 25%, enquanto a Dinamarca ficou pelos 20%. Esta variação de cinco pontos percentuais na carga fiscal espanhola bastou para evidenciar a falta de competitividade. Verificou-se assim um maior crescimento do mercado dos jogos e apostas *on-line* na Dinamarca. Resumidamente, quanto maior for a carga fiscal, menor será o crescimento do setor, e por consequência, menor a receita tributária arrecadada pelo Estado (PwC's Gaming Centre of Excellence, 2011).

Não restam dúvidas que a opção legislativa de incidir, como já vimos anteriormente, o imposto especial sobre o capital de giro, o montante de apostas efetuados ou mesmo a receita bruta tem como função “tirar o máximo de receita do jogo”²¹ já que não permite a dedução dos gastos decorrentes do bom funcionamento da atividade.

Todavia, se a opção legislativa recaísse pela tributação pelo rendimento real, seria autorizada a dedução aos ganhos das despesas específicas aquando do cálculo da matéria tributável. Assim, para que se evidencie e compreenda a diferença provocada pela alteração da base de incidência na carga fiscal e consequente resultado líquido do exercício, iremos desconstruir as demonstrações de resultados consolidadas do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A, apresentadas anteriormente. Ora vejamos:

²⁰ O nível de fiscalidade de um determinado país é, normalmente, entendido como a relação entre o total de impostos cobrados e um indicador do rendimento global do país, que no caso de Portugal é o PIB.

²¹ Preâmbulo do Decreto-Lei nº14643, de 3 de dezembro de 1927.

Tabela VI - Demonstração de resultados consolidada real vs Demonstração de resultados consolidada trabalhada (2017)

| Demonstração de Resultados Consolidada - Real | | Demonstração de Resultados Consolidada - Trabalhada | |
|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|
| | 31/12/2017 | | 31/12/2017 |
| Receitas de Jogo | 210 754 214 € | Receitas de Jogo | 210 754 214 € |
| Impostos sobre Jogo | -107 240 420 € | Outras receitas operacionais | 10 768 372 € |
| Receita Líquida de Imposto de Jogo | 103 513 794 € | | 221 522 586 € |
| Taxa Efetiva de Imposto | 51% | CMVMC | -2 955 822 € |
| Outras receitas operacionais | 10 768 372 € | Fornecimentos e serviços externos | -33 947 711 € |
| | 114 282 167 € | Gastos com o pessoal | -34 504 323 € |
| CMVMC | -2 955 822 € | Amortizações e depreciações | -19 755 255 € |
| Fornecimentos e serviços externos | -33 947 711 € | Imparidade de ativos depreciáveis | -5 922 533 € |
| Gastos com o pessoal | -34 504 323 € | Imparidade de inventários | 141 730 € |
| Amortizações e depreciações | -19 755 255 € | Imparidade de dívidas a receber | 58 695 € |
| Imparidade de ativos depreciáveis | -5 922 533 € | Provisões | 414 199 € |
| Imparidade de inventários | 141 730 € | Imparidade de investimentos não depreciáveis | 26 165 € |
| Imparidade de dívidas a receber | 58 695 € | Outros gastos operacionais | -2 481 528 € |
| Provisões | 414 199 € | | -98 926 383 € |
| Imparidade de investimentos não depreciáveis | 26 165 € | Resultados Operacionais (EBIT) | 122 596 203 € |
| Outros gastos operacionais | -2 481 528 € | Gastos e perdas financeiras | -1 398 495 € |
| | -98 926 383 € | Rendimentos e ganhos financeiros | 45 395 € |
| Resultados Operacionais (EBIT) | 15 355 784 € | | -1 353 100 € |
| Gastos e perdas financeiras | -1 398 495 € | Resultados antes de impostos (EBT) | 121 243 103 € |
| Rendimentos e ganhos financeiros | 45 395 € | Impostos sobre Jogo (Taxa Efetiva de Imposto 51%) | -61 833 983 € |
| | -1 353 100 € | | 59 409 120 € |
| Resultados antes de impostos (EBT) | 14 002 684 € | Imposto sobre o rendimento do exercício | -12 587 485 € |
| Imposto sobre o rendimento do exercício | -114 496 € | | Resultado líquido do exercício |
| | Resultado líquido do exercício | | 46 821 635 € |
| | 13 888 189 € | | |

Fonte: Relatório e Contas do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A e elaboração própria.

Tabela VII - Demonstração de resultados consolidada real vs Demonstração de resultados consolidada trabalhada (2018)

| Demonstração de Resultados Consolidada - Real | | Demonstração de Resultados Consolidada - Trabalhada | |
|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|
| | 31/12/2018 | | 31/12/2018 |
| Receitas de Jogo | 225 701 612 € | Receitas de Jogo | 225 701 612 € |
| Impostos sobre Jogo | -118 740 151 € | Outras receitas operacionais | 10 446 255 € |
| Receita Líquida de Imposto de Jogo | 106 961 461 € | | 236 147 867 € |
| Taxa Efetiva de Imposto | 53% | CMVMC | -3 054 613 € |
| Outras receitas operacionais | 10 446 255 € | Fornecimentos e serviços externos | -37 751 448 € |
| | 117 407 716 € | Gastos com o pessoal | -35 848 630 € |
| CMVMC | -3 054 613 € | Amortizações e depreciações | -19 401 543 € |
| Fornecimentos e serviços externos | -37 751 448 € | Imparidade de ativos depreciáveis | 0 € |
| Gastos com o pessoal | -35 848 630 € | Imparidade de inventários | 0 € |
| Amortizações e depreciações | -19 401 543 € | Imparidade de dívidas a receber | -32 849 € |
| Imparidade de ativos depreciáveis | 0 € | Provisões | -1 739 132 € |
| Imparidade de inventários | 0 € | Imparidade de investimentos não depreciáveis | 0 € |
| Imparidade de dívidas a receber | -32 849 € | Outros gastos operacionais | -2 787 369 € |
| Provisões | -1 739 132 € | | -100 615 584 € |
| Imparidade de investimentos não depreciáveis | 0 € | Resultados Operacionais (EBIT) | 135 532 283 € |
| Outros gastos operacionais | -2 787 369 € | Gastos e perdas financeiras | -661 093 € |
| | -100 615 584 € | Rendimentos e ganhos financeiros | 51 029 € |
| Resultados Operacionais (EBIT) | 16 792 132 € | | -610 064 € |
| Gastos e perdas financeiras | -661 093 € | Resultados antes de impostos (EBT) | 134 922 219 € |
| Rendimentos e ganhos financeiros | 51 029 € | Impostos sobre Jogo (Taxa Efetiva de Imposto 53%) | -71 508 776 € |
| | -610 064 € | | 63 413 443 € |
| Resultados antes de impostos (EBT) | 16 182 068 € | Imposto sobre o rendimento do exercício | -13 151 699 € |
| Imposto sobre o rendimento do exercício | -114 645 € | | Resultado líquido do exercício |
| | Resultado líquido do exercício | | 50 261 744 € |
| | 16 067 423 € | | |

Fonte: Relatório e Contas do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A e elaboração própria.

Tabela VIII - Demonstração de resultados consolidada real vs Demonstração de resultados consolidada trabalhada (2019)

| Demonstração de Resultados Consolidada - Real | | Demonstração de Resultados Consolidada - Trabalhada | |
|---|-----------------------|---|-----------------------|
| | 31/12/2019 | | 31/12/2019 |
| Receitas de Jogo | 231 135 593 € | Receitas de Jogo | 231 135 593 € |
| Impostos sobre Jogo | -120 115 643 € | Outras receitas operacionais | 9 301 169 € |
| Receita Líquida de Imposto de Jogo | 111 019 950 € | | 240 436 762 € |
| Taxa Efetiva de Imposto | 52% | CMVMC | -3 015 813 € |
| Outras receitas operacionais | 9 301 169 € | Fornecimentos e serviços externos | -40 580 376 € |
| | 120 321 119 € | Gastos com o pessoal | -35 065 219 € |
| CMVMC | -3 015 813 € | Amortizações e depreciações | -19 269 908 € |
| Fornecimentos e serviços externos | -40 580 376 € | Imparidade de ativos depreciables | -4 177 014 € |
| Gastos com o pessoal | -35 065 219 € | Imparidade de inventários | 0 € |
| Amortizações e depreciações | -19 269 908 € | Imparidade de dívidas a receber | 19 855 € |
| Imparidade de ativos depreciables | -4 177 014 € | Provisões | -583 554 € |
| Imparidade de inventários | 0 € | Imparidade de investimentos não depreciables | 0 € |
| Imparidade de dívidas a receber | 19 855 € | Outros gastos operacionais | -2 774 747 € |
| Provisões | -583 554 € | | -105 446 777 € |
| Imparidade de investimentos não depreciables | 0 € | Resultados Operacionais (EBIT) | 134 989 986 € |
| Outros gastos operacionais | -2 774 747 € | Gastos e perdas financeiras | -318 803 € |
| | -105 446 777 € | Rendimentos e ganhos financeiros | 54 435 € |
| Resultados Operacionais (EBIT) | 14 874 342 € | | -264 368 € |
| Gastos e perdas financeiras | -318 803 € | Resultados antes de impostos (EBT) | 134 725 618 € |
| Rendimentos e ganhos financeiros | 54 435 € | Impostos sobre Jogo (Taxa Efetiva de Imposto 52%) | -70 057 321 € |
| | -264 368 € | | 64 668 297 € |
| Resultados antes de impostos (EBT) | 14 609 975 € | Imposto sobre o rendimento do exercício | -13 914 745 € |
| Imposto sobre o rendimento do exercício | -114 814 € | Resultado líquido do exercício | 50 753 551 € |
| Resultado líquido do exercício | 14 495 161 € | | |

Fonte: Relatório e Contas do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A e elaboração própria.

É evidente a colossal disparidade entre os resultados líquidos apresentados no triênio 2017-2019 pelo grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. O grupo teve um lucro efetivo de aproximadamente 44 milhões de euros. Contudo, caso a tributação incidisse de acordo com os princípios do rendimento real, passaria a apresentar lucros superiores a 147 milhões de euros.

Relativamente à carga fiscal, partindo do pressuposto que a taxa efetiva de imposto apurada na demonstração de resultados consolidada do grupo será aplicada sobre o rendimento líquido dos custos de exploração e de financiamento e consequente apuramento do novo imposto sobre o rendimento do exercício²², podemos concluir que para o Estado não seria muito benéfico esta alteração tributária, uma vez que as receitas diminuiriam aproximadamente 30%. É importante salientar que, para que não existam distorções materialmente relevantes aquando da análise comparativa, não foram reconhecidos ativos

²² Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (21%) + derrama municipal (1,5%) + derrama estadual sobre 6.000.000€ (3%) + derrama estadual sobre 27.500.000€ (5%) + derrama estadual sobre lucro tributável superior a 35.000.000 EUR (9%) até perfazer o lucro tributável + Tributação Autónoma.

por impostos diferidos tal como na demonstração de resultados consolidada do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A..

Fica então evidente, com a alteração da base de incidência, o nítido aumento da atratividade do setor dos jogos e apostas, pois é claro o aumento de competitividade devido ao facto da carga fiscal diminuir substancialmente e assim o resultado líquido ser superior face aos resultados que a atual doutrina obriga.

3.2.2 O impacto económico-financeiro que a alteração tributária terá na performance das empresas da indústria dos jogos e apostas

De forma a melhor compreender quais as implicações que a alteração da base de incidência tem na *performance* económico-financeira de uma empresa, é importante recorrer à análise dos rácios económico-financeiros. Esta análise proporciona uma avaliação do desempenho da empresa, através do estabelecimento de relações entre contas e agrupamento de contas tanto da demonstração da posição financeira, como da demonstração dos resultados, da demonstração dos fluxos de caixa ou de outros documentos contabilísticos (Neves, 2006). Em suma, os rácios económico-financeiros são uma ferramenta útil na avaliação das demonstrações financeiras e, conseqüentemente, da empresa em questão.

Contudo, torna-se evidente a enorme diversidade de rácios económico-financeiros exequíveis de analisar. O processo criterioso para a seleção dos rácios a analisar é muito relevante, uma vez que a análise de um maior número de rácios não reflete necessariamente uma maior qualidade do desempenho da empresa. A escolha dos indicadores adequados a analisar é fulcral e depende de alguns fatores chave, como a fonte de informação utilizada, a identificação do objetivo da análise, entre outros. (Neves, 2012).

Assim sendo, Zheng Gu (2001) faz referência a seis rácios que, na sua opinião, melhor permitem avaliar o desempenho económico-financeiro das empresas sujeitas a imposto especial sobre o jogo. A análise efetuada de seguida, destacará dois deles²³: a rendibilidade do ativo e a rendibilidade dos capitais próprios. Ambos os rácios são indicadores que permitem aferir a capacidade de uma empresa em gerar excedente económico através da utilização eficiente ou não dos seus recursos (Correia, 2014). Em suma, estes tipos de rácios

²³ Dos seis rácios que Zheng Gu enumera na sua obra foram selecionados os dois que mais se ajustam com a questão de investigação. Ambos os rácios eleitos permitem estudar contas da demonstração dos resultados diretamente afetadas com a alteração tributária provocada com a tributação segundo o rendimento real.

são frequentemente utilizados para avaliar o sucesso ou insucesso da administração em alcançar lucro (Jagels & Coltman, 2004).

3.2.2.1 Rendibilidade do Ativo do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A.

A rendibilidade do ativo, vulgarmente conhecida também como taxa de retorno dos capitais investidos, indica-nos qual a rentabilidade do negócio, ou seja, qual é a capacidade de uma empresa gerar lucros, a partir do investimento que lhe está afeto, do seu ativo. Permite assim avaliar a *performance* dos capitais investidos na empresa, independentemente da sua origem. A principal mais-valia deste rácio passa pela medição da rendibilidade concebida de acordo com os investimentos, permitindo identificar quais os ativos que não estão a apresentar resultados de acordo com o esperado. De salientar que para o cálculo da rendibilidade do ativo, foi tido em consideração tanto a dedução dos encargos financeiros como do efeito fiscal, tal como Neves (2012) privilegia.

$$\text{Rendibilidade líquida do ativo} = \frac{\text{Resultado líquido do exercício}}{\text{Ativo}} \times 100$$

Tabela IX - Rendibilidade líquida do ativo do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A.²⁴

| Ano | Demonstrações Financeiras Consolidadas - Real | Demonstrações Financeiras Consolidadas - Trabalhada |
|------|---|---|
| 2017 | $\frac{13\ 888\ 189}{150\ 042\ 830} = 9,26\%$ | $\frac{46\ 821\ 635}{182\ 976\ 276} = 25,59\%$ |
| 2018 | $\frac{16\ 067\ 423}{163\ 901\ 670} = 9,80\%$ | $\frac{50\ 261\ 744}{198\ 095\ 991} = 25,37\%$ |
| 2019 | $\frac{14\ 495\ 161}{170\ 550\ 210} = 8,50\%$ | $\frac{50\ 753\ 551}{206\ 808\ 600} = 24,54\%$ |

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da rendibilidade líquida do ativo ter vindo a decrescer ao longo dos últimos anos, é notório o impacto que tem a tributação passar a incidir sobre o rendimento real, uma vez que todo o ativo passaria a ser remunerado quase três vezes mais, em comparação com a tributação incidente sobre a receita do jogo.

3.2.2.2 Rendibilidade dos Capitais Próprios do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A

A rendibilidade do ativo indica-nos qual a remuneração dos capitais investidos pelos sócios da empresa, ou seja, qual é a percentagem de lucro por cada euro investido. É um dos

²⁴ O valor do ativo aquando do cálculo da rendibilidade líquida do ativo é obtido na demonstração consolidada da posição financeira do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A. Contudo nas demonstrações financeiras consolidadas – trabalhada, ao valor do ativo é adicionado o diferencial entre os resultados líquidos do exercício (Trabalhada - Real) de forma a respeitar o método das partilhas dobradas, ou seja, como o capital próprio aumenta devido a um incremento no resultado líquido do exercício é natural que o ativo aumente na mesma proporção (ativo é igual a soma do passivo mais capital próprio).

indicadores que os agentes económicos externos mais privilegiam, pois através do mesmo conseguem medir a atratividade da empresa em questão. É também bastante importante para os sócios/acionistas, pois permite que tomem conhecimento da imagem que a empresa transmite a possíveis investidores. De uma forma geral, este rácio permite avaliar a eficiência tanto das políticas de financiamento, como das políticas de investimento adotadas pela empresa. Contudo, é necessário estar ciente de que a interpretação isolada deste rácio poderá incitar a conclusões erradas. Logo, é necessária alguma ponderação e espírito crítico aquando da leitura do mesmo. Vejamos o caso de uma empresa que apresente uma elevada rentabilidade dos capitais próprios em função de um alavancado nível de endividamento, o que não se traduz, forçosamente, num incremento positivo na rentabilidade da empresa como um todo. Neves (2012) enfatiza ainda a questão da uniformização dos critérios contabilísticos, aquando da comparação deste rácio entre empresas, uma vez que os capitais próprios deixaram de ser mensurados ao custo histórico e passaram a ser mensurados pelo justo valor, como a passagem do POC para o SNC.

$$\text{Rentabilidade dos capitais próprios} = \frac{\text{Resultado líquido do exercício}}{\text{Capitais próprios}} \times 100$$

Tabela X- Rentabilidade dos capitais próprios do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A.²⁵

| Ano | Demonstrações Financeiras Consolidadas - Real | Demonstrações Financeiras Consolidadas - Trabalhada |
|------|--|---|
| 2017 | $\frac{13\ 888\ 189}{86\ 527\ 454} = 16,05\%$ | $\frac{46\ 821\ 635}{119\ 460\ 900} = 39,19\%$ |
| 2018 | $\frac{16\ 067\ 423}{95\ 927\ 698} = 16,75\%$ | $\frac{50\ 261\ 744}{130\ 122\ 019} = 38,63\%$ |
| 2019 | $\frac{14\ 495\ 161}{103\ 581\ 341} = 13,99\%$ | $\frac{50\ 753\ 551}{139\ 839\ 731} = 36,29\%$ |

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da rentabilidade dos capitais próprios ter diminuído no último ano, tal como a rentabilidade líquida do ativo, é notório o impacto brutal que a alteração da tributação teria na *performance* da empresa. Vejamos os resultados obtidos em 2019. Se o imposto especial sobre o jogo incidir sobre a receita do jogo, por cada euro investido no grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A existirá uma remuneração de 0,14€ de lucro por ano. Contudo, se o imposto sobre o jogo não incidir sobre a receita do jogo mas sim sobre o rendimento real, a

²⁵ O valor do capital próprio aquando do cálculo da rentabilidade dos capitais próprios é obtido na demonstração consolidada da posição financeira do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A.. Contudo nas demonstrações financeiras consolidadas – trabalhada, ao valor do capital próprio é adicionado o diferencial entre os resultados líquidos do exercício (Trabalhada - Real) de forma a respeitar o método das partilhas dobradas.

remuneração por cada euro investido aumentaria 0,22€ e iria fixar-se assim nos 0,36€ de lucro por ano.

3.2.3 Princípio constitucional da capacidade contributiva

O mercado dos jogos e apostas está em constante mudança²⁶, o que obriga as entidades exploradoras a adaptarem-se constantemente às novas imposições que lhes são colocadas.

De todas as variáveis externas que este setor enfrenta diariamente, a que apresenta maior preponderância é claramente a fiscalidade. Surge então a questão se é concebível a supressão de um princípio constitucional, através do sacrifício da capacidade contributiva em detrimento de objetivos extrafiscais. Ou seja, se os benefícios procedentes dos objetivos extrafiscais, que muitas vezes são motivações meramente morais, superam os danos causados pela não tributação pelo rendimento real e consequente distorção da real força económica do contribuinte para fazer face ao pagamento do imposto.

Recorrendo novamente à demonstração de resultados consolidada ao grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A, e através do *trade off* entre rendimentos e gastos para o ano 2018 e 2019, iremos analisar se a capacidade contributiva do grupo vai ao encontro do montante pago de imposto sobre o jogo em ambos os anos.

Tabela XI - Trade off entre rendimentos e gastos do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A para os anos 2018 e 2019

| | 2018 | | 2019 |
|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Rendimentos | 236 198 896,00 € | Rendimentos | 240 491 197,00 € |
| Gastos | 101 276 677,00 € | Gastos | 105 765 579,00 € |
| <i>Trade off</i> | 134 922 219,00 € | <i>Trade off</i> | 134 725 618,00 € |

Fonte: Relatório e Contas do grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A e elaboração própria.

Apesar de ter existido um aumento dos rendimentos de 2018 para 2019, o grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A apresenta um aumento ainda mais substancial nos gastos, o que faz com que o diferencial entre o *trade off* rendimentos e gastos não seja positivo de um ano para o outro. É de esperar que a capacidade contributiva seja menor em 2019, já que a força económica real do contribuinte é inferior. Contudo, se observarmos a rubrica “Impostos sobre Jogo”, presente na demonstração de resultados consolidada do grupo, verificamos que o valor

²⁶ Mudanças essas como as levadas a cabo, por exemplo, com a implementação do orçamento de Estado para 2020 no que diz respeito a alteração da tributação em sede de IEJO.

de imposto a entregar ao Estado em 2019 é superior a 2018, o que não é coerente, pois segundo o princípio da capacidade contributiva, o imposto deve ser repartido na medida da capacidade que cada um mostre para o suportar, isto é, o imposto deve ser proporcional à sua realidade económica. Todavia, se a tributação incidisse sobre o rendimento real, tal não se observaria. Basta recorrermos à tabela VII e tabela VIII e analisarmos a rubrica “Impostos sobre Jogo” na “Demonstração de resultados consolidada - Trabalhada” para constataremos que o imposto sobre o jogo entregue ao Estado é superior em 2018, o que vai ao encontro do princípio da capacidade contributiva, já que em 2018 a força económica é superior.

Concebamos então a seguinte situação hipotética: uma determinada empresa consegue obter a licença nos termos do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril, para a exploração de apostas desportivas à cota *on-line*, em que o jogador joga contra a entidade exploradora. Durante o exercício de 2020, essa mesma entidade exploradora apenas gozou um único cliente e esse cliente apenas usufruiu de uma única aposta desportiva à cota, no valor de 100€ a favor de uma determinada equipa com uma *odd*²⁷ de 2,20²⁸. Essa mesma equipa acabou por vencer o seu jogo e o apostador ganhou com a sua aposta 220€ (100€*2.20). Podemos concluir que o montante do prémio a pagar ao apostador é superior às apostas efetuadas, ou seja, a entidade licenciada no exercício de 2020 apresenta resultados negativos. Porém, como a tributação não incide sobre o rendimento real, consente que, nos casos como o exposto, em que não é apurado qualquer lucro tributável, seja calculado IEJO, já que o mesmo incide sobre o volume total de apostas efetuadas.

De forma a precaver situações semelhantes, as entidades que possuem licença de exploração de apostas desportivas à cota *on-line* são forçadas a alargar as suas margens operacionais, transferindo o peso do imposto diretamente para o jogador, o que leva a um natural aumento dos preços e conseqüentemente decréscimo competitivo dos operadores regulados, encorajando os utilizadores a recorrer não só a mercados externos, como também a mercados paralelos, de forma a encontrar preços mais apelativos.

²⁷ *Odd* corresponde ao valor que as entidades licenciadas oferecem para um determinado evento, tendo por base a probabilidade do desfecho desse mesmo evento.

²⁸ O valor da *odd* é meramente exemplificativo uma vez que poderia ser escolhido outro valor qualquer.

4 Conclusões, limitações e pistas de investigação futura

Os jogos e apostas surgem em Portugal no ano de 1688, com o aparecimento da primeira lotaria real que, anos mais tarde, passou a ser explorada pela SCML, em regime de monopólio. Porém, apenas em 1989 é publicado, em Diário da República, o diploma estruturante que regulamenta os jogos de fortuna ou azar, ou seja, a Lei do Jogo. Este diploma veio pôr fim a uma histórica tradição de proibição e censura dos jogos e apostas, em detrimento de uma permissão controlada cujo objetivo é o combate ao jogo ilícito, a proteção dos interesses pessoais dos utilizadores e o desenvolvimento dos vários setores económicos associados, nomeadamente o setor do turismo.

No que ao jogos e apostas *on-line* diz respeito, observamos uma inércia inexplicável por parte do legislador durante anos, a qual foi prejudicial não só a nível social, como também a nível económico, uma vez que até à sua regulação, esta atividade não foi inserida em nenhuma categoria de imposto já existente devido às suas características particulares, reduzindo assim as receitas arrecadadas pelo Estado.

Posto isto, entre os vários tipos de jogos e apostas autorizados em Portugal, deparam-se entre si diferentes cargas fiscais. Os jogos de fortuna ou azar territoriais estão sujeitos a IEJ sobre as suas receitas brutas; os jogos sociais do Estado são o único tipo de jogo e aposta em que não existe qualquer tipo de tributação do lado da oferta, apenas é tributado o beneficiário em sede de IS, ou seja, os apostadores estão sujeitos à taxa de 4,5% sobre o ato intrínseco da compra e 20% sobre a parcela dos prémios atribuídos que exceda os 5.000 euros; os jogos de fortuna ou azar *on-line*, após a entrada em vigor do Orçamento de Estado de 2020, passaram a ser tributados à taxa fixa de 25% sobre a receita bruta; e as apostas desportivas à cota *on-line*, também após entrada em vigor do Orçamento de Estado de 2020, passaram a ser tributadas à taxa fixa de 8% sobre o valor das apostas, à exceção das entidades licenciadas que detenham como única fonte de rendimentos as comissões cobradas aos jogadores provenientes da exploração das apostas desportivas à cota, as quais passam a ser tributadas a uma taxa fixa de 35% sobre o montante total dessas comissões.

Em 2019, aproximadamente 92% dos países da UE detêm um regime de licenciamento dos jogos e apostas *on-line* sustentado na atribuição de múltiplas licenças, o que proporcionou um claro aumento do número de entidades licenciadas e, conseqüentemente, o aumento da receita. Em Portugal, as entidades exploradoras arrecadaram 215,2 milhões de

euros de receita bruta em 2019 e entregaram, consequentemente 95,2 milhões de euros respeitante a IEJO ao Estado (SRIJ – Estatísticas, 2016-2020).

Relativamente ao objeto empírico de investigação, isto é, a alteração do modelo tributário em vigor para um modelo baseado no princípio de tributação sobre o rendimento real, podemos concluir que, segundo a metodologia de investigação utilizada, o grupo Estoril-Sol, S.G.P.S., S.A passaria a apresentar um lucro no triénio 2017/2019 de aproximadamente 3,33 vezes superior, caso a tributação incidisse de acordo com os princípios do rendimento real. Já para o Estado, esta alteração não seria benéfica, uma vez que a receita arrecadada através da carga tributária no triénio 2017/2019 diminuiria aproximadamente 30%. Com a alteração da base de incidência, é evidente o claro aumento da atratividade do setor dos jogos e apostas, pois é nítido o aumento de competitividade.

No que diz respeito à *performance* económico-financeira, podemos concluir que, com a alteração do modelo tributário para um modelo baseado na tributação sobre o rendimento real, os resultados seriam bastante benéficos para as entidades exploradoras, ou seja, segundo o indicador da rendibilidade líquida do ativo, todo o ativo passaria a ser remunerado quase três vezes mais, em comparação com a tributação incidente sobre a receita do jogo. Outro indicador que nos permite tirar ilações semelhantes é a rendibilidade líquida do capital próprio, uma vez que, se o imposto sobre o jogo incidir sobre o rendimento real, a remuneração por cada euro investido aumenta 0,22€ em comparação com o imposto incidente sobre a receita do jogo. Assim, é claro que a opção da tributação pelo rendimento real seria bastante benéfica, uma vez que aumenta a atratividade do setor e o interesse de possíveis novos investidores ingressarem no mercado dos jogos e apostas em Portugal.

Por fim, o IEJO procedente das apostas desportivas à cota *on-line*, este é devido, independentemente das entidades licenciadas apresentarem ou não lucro no término do exercício económico, pois como concluímos anteriormente não é permitido a dedução dos gastos necessários ao bom funcionamento da atividade. Tal motiva um grave atentado ao princípio da capacidade contributiva, já que as entidades licenciadas podem não apresentar capacidade económica para suportar o encargo tributário devido ao facto de não apresentarem lucros. Posto isto, não faz sentido que seja colocado em causa o risco de continuidade de uma determinada entidade exploradora em detrimento de objetivos extrafiscais que, por vezes, apresentam motivações meramente morais.

5 Referências Bibliográficas

Basto, J. X. de (2001). *O Princípio da Tributação do Rendimento Real e a Lei Geral Tributária*. Fiscalidade, Revista de Direito e Gestão Fiscal, 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 9

Chikish, Y., Carreras, M. & García, J. (2019). *eSports : A new era for the sports industry and a new impulse for the research in sports (and) economics?*. In García, J., (Eds) Sports and Economics, FUNCAS, Madrid, Vol. 7, pp. 477-508

Cnossen, S. (1990). *The Case for Tax Diversity in the European Community*. European Economic Review, Vol. 34, pp. 471-479.

Correia, S. (2014). *Qual o desempenho económico-financeiro da minha empresa?* Disponível em: <https://rpc.informador.pt/artigos/E199.0106/Qual-o-desempenho-economico-financeiro-da-minha-empresa>

European Commission Directorate-General for Justice and Consumers (2019). *Special Eurobarometer 487a – March 2019 “The General Data Protection Regulation” Report*. Disponível em: <https://www.privacy-web.nl/cms/files/2019-06/ebs487a-en.pdf>

European Gaming & Betting Association (2019). *Licensing Regimes In Europe*. Disponível em: <https://www.egba.eu/eu-market-map-post/licensing-regimes-in-europe/>

European Gaming & Betting Association (2020). *Coronavirus Concerns Leads To 11% Drop In Forecasted Global Gambling Revenues*. Disponível em: <https://www.egba.eu/news-post/coronavirus-expected-to-lead-to-10-9-drop-in-global-gambling-revenues-forecast/>

European Gaming & Betting Association (2018). *European Online Gambling*. Disponível em: <https://www.egba.eu/uploads/2019/12/European-Online-Gambling-Key-Figures-2018.pdf>

Falcão, J. A. G. P. (2013). *Prémio em espécie atribuído em concurso*. Processo nº 122/2013-T, Centro de Arbitragem Administrativa. Disponível em: <https://caad.org.pt/tributario/decisoes/view.php?l=MjAxODA4MTYxNjE2NDMwLIA>

xMjIgVCAyMDEzIC0gMjAxMy0xMS0yNyAtIEpVUklTUFJVREVOQ0lBIERIY2lz
YW8gQXJiaXRyYWwucGRm

Gonçalves, C. R. (2017). *Direito civil brasileiro, vol. 3: contratos e atos unilaterais*, 14º Ed. São Paulo: Saraiva.

Gu, Z. (2001). *Performance Gaps Between U.S. and European Casinos: A Comparative Study*. UNLV Gaming Research & Review Journal, pp. 53-62

Laureano, A. & Rento, A. (1991). *Direito do jogo: legislação anotada*. Lisboa: Quid Juris, pp. 25.

Long, J. (2017). *The History of Online Gambling (Infographic) How betting became a billion-dollar industry*. Disponível em: <https://www.entrepreneur.com/article/288918>

Lopes, C. M. M. (1999). *A Fiscalidade das Pequenas e Médias Empresas – Estudo comparativo na União Europeia*, 4ª ed. Porto: Vida Económica

Marques, M. (2012) A lançar dados desde o século XIII. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/a-lancar-dados-desde-o-seculo-xiii-2689311.html>

Neves, J. C. das (2006). *Análise Financeira - Técnicas Fundamentais*, 1ª ed. Alfragide: Texto Editores.

Neves, J. C. das (2012).: *Análise e Relato Financeiro – Uma Visão Integrada de Gestão*, 5ª ed. Alfragide: Texto Editores

Pereira, Â. G., Benessia, A. & Curvelo, P. (2013) *Agency in the Internet of Things*, JRC Scientific and Policy Reports. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Pereira, C. M. da S. (2018) *Instituições de Direito Civil – Contratos*, 22º Ed. Rio de Janeiro: Forense LDTA

Pereira, R., Abreu, F. & Dias, R. (2018) *Jogos e Apostas Online em Portugal: Regime jurídico e fiscal*, Portugal: Vida Económica.

Plosser, C. I. (1992). *The Search for Growth*. In: Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 57–92

PwC's Gaming Centre of Excellence (2011). *Taxation and online sports betting in Germany*. Disponível em: <https://gamblingcompliance.com/files/PwC%20Report%20German%20betting%20tax%202011.pdf>

Ribeiro, J. J. T. (1997). *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 259 e 260

Sanches, J. J. S. (2007). *Manual de Direito Fiscal*, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 345-368

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) (2018). Relatório de Gestão e Contas 2018. Disponível em: <https://backoffice.scml.pt/wp-content/uploads/2020/04/1-1.pdf>

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) (2019). Relatório e Contas 2019. Disponível em: https://www.jogossantacasa.pt/Content/images/uploadedImages/content/pjmc/gc/cont/37100/DJSCML_Relatorio-e-Contas_2019.pdf

Santos, A. C. & Palma, C. C. (2013) *A tributação do jogo em Portugal : o caso específico da (não) tributação do jogo online*. In: Ferreira, E. P., Torres, H. T. & Palma, C. C. (org.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*, Vol. I. Coimbra: Almedina, pp. 147-176.

Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos (SRIJ) (2014-2019). Estatísticas - Dados relativos à atividade de jogo territorial [Base de dados]. Disponível em: <https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/>

Serviço de Regulamentação e Inspeção de Jogos (SRIJ) (2016-2020). Estatísticas - Dados relativos à atividade de jogo online [Base de dados]. Disponível em: <https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/>

Silva, D. T. da, Laureano, A. & Rento, A. (2016). *Os Traços Gerais do Direito do Jogo no Sistema Jurídico Português*. Revista Jurídica Científica do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Regional de Blumenau, Vol. 20, Nº. 42, pp. 185-212.

Summerfield, M. & Loo, W. (2010). *Online Gaming: A gamble or a Sure Bet*.
London: KPMG International

Vasques, Sérgio (1999). *Os Impostos do Pecado: O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*. Coimbra: Almedina.

6 Anexos

Entidades licenciadas pelo SRIJ - Até ao final do 1º Trimestre de 2020

| | | | | |
|--|--|--------------------------|--------------------------|--|
| Betclic (BEM OPERATIONS LIMITED) | www.betclic.pt | Licença 1 Licença 4 | 25/05/2016 07/10/2016 | Apostas desportivas à cota on-line Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Bet (GOBET-ENTRETENIMENTO, S.A.) | www.bet.pt | Licença 2 Licença 6 | 05/07/2016 27/01/2017 | Apostas desportivas à cota on-line Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Casino Estoril, Casino Lisboa e Casino da Póvoa (ESTORIL SOL DIGITAL, ONLINE GAMING PRODUCTS AND SERVICES, S.A.) | www.estorilsolcasinos.pt | Licença 3 Licença 8 | 25/07/2016 04/08/2017 | Jogos de fortuna ou azar on-line Apostas desportivas à cota on-line |
| Pokerstars (REEL EUROPE LIMITED) | www.pokerstars.pt | Licença 5 | 25/11/2016 | Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Casino Portugal (SFP ONLINE S.A.) | www.casinoportugal.pt | Licença 7 Licença 9 | 23/06/2017 04/09/2017 | Apostas desportivas à cota on-line Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Casino Solverde (SOLVERDE - SOCIEDADE DE INVESTIMENTOS TURÍSTICOS DA COSTA VERDE, S.A.) | www.casinosolverde.pt | Licença 10 | 04/09/2017 | Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Nossa Aposta (A NOSSA APOSTA - JOGOS E APOSTAS ONLINE, S.A.) | www.nossaaposta.pt | Licença 11 Licença 12 | 23/06/2017 04/09/2017 | Jogos de fortuna ou azar on-line Apostas desportivas à cota on-line |
| Placard.pt (SAS APOSTAS SOCIAIS, JOGOS E APOSTAS ONLINE, S.A.) | www.placard.pt | Licença 13 | 06/06/2018 | Apostas desportivas à cota on-line |
| Luckia (LUCKIA PORTUGAL, S.A.) | www.luckia.pt | Licença 14 Licença 15 | 05/09/2018 05/09/2018 | Apostas desportivas à cota on-line Jogos de fortuna ou azar on-line |
| 888 (888 PORTUGAL LIMITED) | www.888.pt | Licença 16 | 14/01/2019 | Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Betano (GML INTERACTIVE LTD) | www.betano.pt | Licença 17 Licença 18 | 08/04/2019 08/04/2019 | Jogos de fortuna ou azar on-line Apostas desportivas à cota on-line |
| Moosh (CARAVEL ENTERTAINMENT LIMITED) | www.moosh.pt | Licença 19 Licença 20 | 11/11/2019 11/11/2019 | Apostas desportivas à cota on-line Jogos de fortuna ou azar on-line |
| Betway (GM GAMING LIMITED) | www.betway.pt | Licença 21 Licença 22 | 31/01/2020 31/01/2020 | Apostas desportivas à cota on-line Jogos de fortuna ou azar on-line |