

# EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS JUEGOS Y APUESTAS ONLINE EN PORTUGAL: MODELO DE REGULACIÓN Y MARCO GLOBAL

José Duarte Cordeiro



## SINOPSIS

En un escenario de vacío legislativo y después de más de una década de promesas y expectativas incorporadas en estudios, debates, informes y proyectos, se aprobó finalmente en Portugal el régimen jurídico que legaliza la práctica y la explotación de los juegos y apuestas online, el dinero. Se trata de un marco histórico en la normativa portuguesa sobre la actividad de juego, ya que, aparte de permitir su práctica en un entorno virtual, hasta ahora prohibida, también atraerá la liquidez internacional, es decir, los inversores y jugadores extranjeros podrán operar y jugar online en Portugal.

*El Autor: José Duarte Cordeiro. Técnico de la Autoridad Tributaria y Aduanera (AT) - Ministerio de Finanzas de Portugal. Actualmente en servicio en la Dirección de Servicios de investigación de Fraude y Acciones Especiales (DSIFAE) como Inspector Tributario becario. Licenciado en Contabilidad y Administración (ISCAL, 2010). Máster en Tributación (ISCAL, 2014).*

## Contenido

1. El juego online: un fenómeno globalizado
2. De la lotería real al juego online en Portugal
3. El juego online en la Unión Europea
4. El nuevo modelo de regulación del juego en Portugal
5. Conclusiones
6. Bibliografía

El juego<sup>1</sup> - fenómeno social históricamente considerado como una actividad perniciosa y no deseada - fue inicialmente blanco de prohibición absoluta en las sociedades contemporáneas, reprimiéndose y condenándose su práctica.

Sin embargo, dado el aumento de las apuestas ilegales y los problemas sociales que surgían a partir de ahí, finalmente se reconoció su existencia como una realidad ineludible y se reglamentó su práctica y explotación, como una forma de proteger a la sociedad y los individuos. También contribuyó al ambiente de liberalización, la constatación de que el impulso humano de jugar es una realidad, como una actividad lúdica que ofrece placer y pasión por el riesgo, siendo entonces preferible legalizar, gravar y regular el hábito.

Pero el tema moral nunca dejó de estar presente, como subraya Clímaco (2006: 482), demostrando demuestra que “a pesar de la liberalización que se ha producido en los últimos tiempos, sigue habiendo, sin embargo,

el elemento conservador que siempre involucró el juego por varias razones - culturales, políticas y sobre todo morales”.

Por su parte, Duarte (2001: 89) afirma que “los valores protegidos por las normas, en particular de naturaleza penal, son las buenas costumbres, la propiedad y el interés fiscal.” El mismo autor considera que, más que el vicio en el sentido moral, no serán ajenas a los objetivos de la regulación del juego las ideas de ociosidad e improductividad que el mismo representa.

La verdad es que en el pasado la prohibición legal que en la mayoría de las jurisdicciones afectaba a los juegos de dinero tenía sobre todo preocupaciones morales y su naturaleza viciosa, inclusive pecaminosa, que se pretendía alcanzar. Pero no sólo eso. Otros aspectos también justificaban la prohibición, como la conservación del patrimonio, la paz social y el mantenimiento del orden público, evitando así consecuencias nocivas a menudo asociadas con los juegos de azar con dinero - disputas, fraudes, estafas y otros delitos.

Fue en esta línea que en 2015, el gobierno portugués aprobó el Régimen Jurídico de los Juegos y Apuestas Online (RJO)<sup>2</sup> - contemplando los juegos de suerte o azar, apuestas hípcas y deportivas, así como ciertos tipos de apuestas de base territorial, con definición de los términos y condiciones necesarios para el ejercicio de la actividad del juego online en Portugal.

El nuevo marco jurídico apuntaba, en primer lugar, a legalizar de manera integral y sistematizada las modalidades de juegos y apuestas de dinero no reguladas y, por otro lado, adaptarse a las mejores prácticas internacionales el marco jurídico existente para los juegos de base

1. En este artículo, la mención de la palabra “juego” se refiere a juego de suerte o azar con apuestas de dinero. Los juegos de suerte o azar son juegos en los que la posibilidad de ganar o perder no depende de la habilidad del jugador, sino únicamente de la suerte o del mismo destino. Su esencia es la toma de decisiones bajo condiciones de riesgo, determinada por la combinación elegida y la probabilidad estadística de acertar.
2. Decreto Ley n.º 66/2015 - Diario de la República n.º 83/2015, Serie I de 2015-04-29 - Aprueba el Régimen Jurídico de los Juegos y Apuestas Online y cambia el Código de Publicidad y la Tabla General de Impuesto de Sello.

territorial. Se reconoce en toda la norma un conjunto de valores que el Estado pretende preservar y garantizar, lo que se saluda.

Se reforzaron los poderes regulatorios de la entidad responsable del control de juegos de base territorial - el Servicio de Regulación e Inspección de Juegos (SRIJ)<sup>3</sup> - empezando a cubrir también los juegos online, con las competencias necesarias para dar respuesta a las exigencias que la nueva realidad impone. Así, las funciones de control, inspección y regulación pasaron a ser ejercidas conjuntamente por el SRIJ que detenta poderes de inspección y fiscalización de la actividad del juego, y por la Comisión de Juegos<sup>4</sup> que es el órgano que supervisa y coordina la actividad del SRIJ con poderes regulatorios y sancionatorios.

En las soluciones encontradas, más allá del régimen fiscal<sup>5</sup>, subyacen también otras preocupaciones de interés público, como asegurar la protección de los menores y de los jugadores compulsivos; prevenir el fraude y el blanqueo de dinero; salvaguardar la integridad del deporte y evitar la manipulación de apuestas asociadas al arreglo de los resultados deportivos. De esta manera, y siempre advirtiendo la defensa del interés público y del orden social, se consagró un modelo considerado suficientemente equilibrado y transparente con el fin de permitir la prevención y el combate eficaz la práctica ilícita de juegos online en Portugal.

## 1. EL JUEGO ONLINE: UN FENÓMENO GLOBALIZADO

La evolución de la actividad de juego a finales del siglo XX se caracterizó por la posibilidad de que su oferta pudiera realizarse con el recurso de una nueva plataforma de comunicación – el internet. Rápidamente se percibió que este sería un ambiente privilegiado para la difusión de la práctica de juegos, teniendo en cuenta las características relacionadas con el acceso fácil, la privacidad y la variedad de la oferta.

Por lo tanto, los jugadores se enfrentan a un nuevo espacio de oportunidades, con un nuevo formato de juegos tradicionales (loterías, bingo,

póquer, juegos de casino), ahora también disponibles en un entorno virtual - el juego online<sup>6</sup>.

Los juegos con apuestas de dinero a través del internet, han permitido a los operadores desarrollar su actividad sin limitaciones geográficas y de una manera global y a los jugadores, les ha permitido practicarlo a distancia, desde dispositivos personales, a cualquier hora y en cualquier lugar. Sin embargo, fueron surgiendo importantes mercados de juego online, algunos de ellos llamado “grises”,

3. El Servicio de Regulación e Inspección de Juegos (SRIJ) mantiene las funciones de control, inspección y regulación de la explotación y práctica de los juegos de suerte y azar en casinos y salas de bingo (juegos de base territorial), así como de juegos de suerte o azar, de apuestas deportivas en cuotas y de apuestas hípcas, acumuladas y en cuotas, que se practican a distancia (juegos y apuestas online). © 2015 Servicios de Regulación e Inspección de Juegos | Turismo de Portugal.
4. La Comisión de Juegos es el organismo responsable de la orientación, seguimiento y supervisión de la actividad del Servicio de Regulación e Inspección de Juegos (SRIJ), asegurando la coordinación con el consejo directivo de Turismo de Portugal, I.P.
5. El término “tributación” deberá entenderse en el sentido que se le da en el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley General Tributaria (LGT), según el cual «los tributos incluyen a los impuestos, incluyendo los aduaneros y especiales, y otras clases de impuestos creados por ley, incluyendo las tasas y otras contribuciones financieras a favor de entidades públicas».
6. En este artículo, la referencia a “juego online” se refiere a juego de suerte o de azar con apuestas en dinero realizadas a través del Internet.

---

es decir, mercados constituidos por operadores con licencia en un país en particular que, a su vez, ofrecen servicios en otros países sin autorización para ello que por parte de las legislaciones de destino.

La necesidad de una regulación fue creciendo junto con la proliferación de juegos accesibles a través de las nuevas tecnologías, llevando a muchas legislaciones nacionales a emitir textos normativos sobre el tema, no siempre fáciles de conciliar entre sí. Varios factores contribuyeron decisivamente a la difusión de los juegos de apuestas con dinero en el Internet, tales como la definición de protocolos de comunicaciones cifradas, transacciones monetarias seguras y corredores con sitios web<sup>7</sup> que fueron surgiendo en el Internet, donde ofrecen líneas gratuitas para que los jugadores hagan sus apuestas.

Algunos países legalizaron (o por lo menos llegaron a aceptar) todas las formas de juego online, permitiendo a operadores extranjeros en su mercado y jugadores de cualquier origen en sus jurisdicciones, a saber: Gibraltar, Antigua y Barbuda, Malta, Antillas Holandesas y Panamá. Por otro lado, hay países que más prohíben la mayoría o la totalidad de las formas de juegos online: Estados Unidos de América (EE.UU.), China, Rusia y Pakistán (Wood y Williams, 2009).

Actualmente<sup>8</sup>, hay en todo el mundo 3340 sitios de juego online<sup>9</sup> que ejercen la actividad en mercados regulados y la mayoría de ellos no están asociados con casinos o salas de juego tradicionales, estos últimos con existencia física. Las políticas proteccionistas impuestas por muchos Estados, hicieron que muchas compañías de juegos online se instalaran en pequeños territorios o principados, conocidos por ofrecer los sistemas tributarios más atractivos, con mayor interés en la apertura de empresas de juegos en sus territorios.

De acuerdo con la consultora británica H2 Gambling Capital (H2GC)<sup>10</sup>, los EE.UU. continúa siendo la nación que, a pesar de la prohibición, registra el mayor monto gastado en juegos online por parte de los consumidores, registrando en la actualidad cerca de 25% del valor de mercado global.

La mejor información disponible (Gráfico 1) indica que en 2015, el mercado mundial de juegos online contribuirá con cerca de 41,4 mil millones de dólares en volumen de juegos de apuestas en efectivo, triplicando el valor desde el año 2005.

---

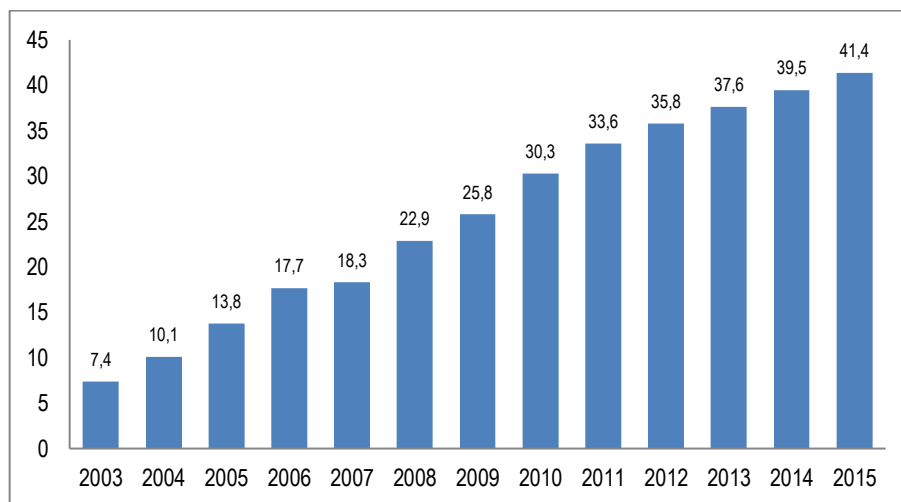
7. Un «sitio» (site o website, sitio electrónico o sitio de Internet) es un conjunto de páginas web, es decir, de hipervínculos normalmente accesibles mediante el protocolo HTTP en el Internet. El conjunto de todos los sites públicos existentes conforma la World Wide Web.

8. Información reportada el 14 de junio de 2015.

9. Incluida en [www.online.casinocity.com](http://www.online.casinocity.com). la plataforma Online Casinocity es un directorio de servicios de información acerca de juegos online, que actúa con total independencia en relación a cualquier operador de juegos y proporciona una continua actualización de noticias acerca los sitios de juego online disponibles en todo el mundo.

10. H2 Gambling Capital (H2GC) es una consultora internacional, líder en el ofrecimiento de estudios e informes sobre la industria del juego en el mercado global. Los estudios de H2GC han demostrado ser muy influyentes para los legisladores responsables de la toma de decisiones sobre la industria del juego, tanto en Europa como en EE.UU. Acceso disponible en: <http://h2gc.com/>.

**Gráfico 1**  
**Evolución del mercado de los juegos online en el mundo: 2003 - 2015**  
 (mil millones de USD)



Fuente: © Statista 2015.11

De acuerdo con recientes declaraciones de Simon Holliday, fundador y director de H2GC: “si todos los estados regularan el sector de los juegos online, es probable que su crecimiento

alcanzara ya el próximo año 20% de aumento, con un potencial de crecimiento evolutivo hasta del 30%, dentro de 10 años”.

## 2. DE LA LOTERÍA REAL AL JUEGO ONLINE EN PORTUGAL

### 2.1. La primera Lotería y los Juegos Sociales

Se remonta al siglo XVII, durante el reinado del Rey D. Pedro II, la primera lotería que se recuerda en Portugal, en momentos en que el erario público necesitaba fuentes de financiación debido al esfuerzo de guerra que apoyaba desde la Restauración<sup>12</sup>, realizándose en 1688 la primera Lotería Real<sup>13</sup>.

El propósito fiscal era ya evidente en la época: se sorteaban propiedades y rentas vitalicias; se aceptaba la participación de todos, nacionales o extranjeros, aliados, aquellos neutrales o enemigos; y para que la Lotería Real no perdiera toda su pujanza, se prohibía cualquier otra lotería, incluso las de Entidades de Caridad de Lisboa y Oporto<sup>14</sup> (Vasques, 1999).

11. Statista - The Statistics Portal: entidad que opera varias bases de datos accesibles en Internet y ofrece a sus usuarios herramientas necesarias para investigar la información cuantitativa, estadística y relacionada. Disponible en: <http://www.statista.com/statistics/270728/market-volume-of-online-gaming-worldwide/>.
12. La Guerra de la Restauración consistió en un conjunto de enfrentamientos armados entre los reinos de Portugal y España en el período entre 1640 y 1668. Los enfrentamientos comenzaron con el golpe del 1 de diciembre de 1640 (la Restauración de la Independencia que puso fin a la dinastía Filipina) y terminaron en 1668 con el Tratado de Lisboa, firmado por Alfonso VI de Portugal y Carlos II de España, donde se reconoció la plena independencia de Portugal.
13. Real Carta de 4 de mayo de 1688.
14. Sin embargo, se gratificaba a las Entidades de Caridad con una parte de los beneficios correspondientes a las cantidades incautadas, por fuerza de la prohibición legal (nota del autor).

---

Sin embargo, sólo en 1783, en el reinado de D. María I, se crea la primera lotería de forma regular en beneficio de la Entidad de Caridad de Lisboa<sup>15</sup> y las ganancias benefician a algunas organizaciones sociales como: el Hospital Real, los Desvalidos de la Santa Casa y la Real Academia de Ciencias. Al asociar los resultados al apoyo social a través de una institución que gestionaba sus propios intereses, el Estado cumpliría funciones que de otra manera tendría que financiar por vía de impuestos.

Pero el juego clandestino se mantuvo y proliferó en el país, sobre todo desde finales del siglo XIX y durante la Primera Guerra Mundial, convirtiéndose en una especie de mal social. Tal como relata Ataíde (1932): “Lisboa, a costa de mucha miseria y mucha desgracia, muestra una animada y suntuosa vida nocturna que nunca había tenido, impulsada sólo por el juego (...) también en las modestas aldeas del Norte, en los cómodos pueblos de Alentejo y Algarve, se juega fuertemente, con pasión, sin cuidado ni medida.”

Fue en este ambiente que, en 1917, el Ministro del Interior presentó al Consejo de Ministros un proyecto de ley sobre el juego, al cual el Consejo de Turismo dio un dictamen favorable, con la recomendación de imponer a los futuros concesionarios la obligación de construir hoteles con las comodidades e instalaciones reconocidas como indispensables (Cunha, 2010).

A lo largo del siglo XX, la Hacienda Pública ganó progresivamente terreno en materia de distribución de beneficios y, en 1926, emitió la primera normativa<sup>16</sup> para regular las loterías, dando a la Santa Casa de la Misericordia de

Lisboa (SCML) <sup>17</sup> su explotación a nombre del Estado. Hasta el día de hoy la SCML detenta el derecho exclusivo de explotación de todas las loterías y apuestas llamados «Juegos Sociales del Estado».

Si en parte fue el reconocimiento de la incapacidad para suprimir la práctica del juego ilegal, por otro lado, la regulación vino a demostrar ser una buena fuente de ingresos y, así, los juegos de suerte o azar comenzaron a ser objeto de una disciplina jurídica autónoma y sistemática.

## **2.2. La tributación en el mercado de los juegos tradicionales**

En los juegos de suerte o azar, especialmente en los juegos en los casinos y salas de bingo, la tributación ha actuado en Portugal a través del Impuesto Especial sobre el Juego (IEJ)<sup>18</sup>, para impactar en los resultados y las contrapartidas anuales de los concesionarios, después de deducir los premios.

Se instituyó un régimen de consignación legal, que afecta los ingresos para el desarrollo turístico de los municipios donde se ubican los casinos y salas de bingo con el fin de compensarlos por cualquier carga social negativa que el juego represente.

Se posibilitaron, de esta manera, las inversiones en obras de interés locales y el fortalecimiento de la promoción turística de las regiones, así como en la construcción de locales comerciales cerca de las salas de juego, servidos con tiendas, hoteles, restaurantes y otros servicios de hotelería.

---

15. Decreto de 18 de noviembre 1783: primera concesión de juego en Portugal - Lotería Nacional.

16. Decreto nº 12.790, de 9 de diciembre de 1926.

17. La Santa Casa de la Misericordia de Lisboa (SCML) es una persona jurídica de derecho privado e interés público administrativo, de conformidad con los respectivos Estatutos, aprobados por el Decreto Ley Nº 235/2008 de 3 de diciembre. La protección de la SCML es ejercida por el funcionario del gobierno que supervisa el área de Seguridad Social y abarca, además de las facultades previstas en el Estatuto, la definición de las orientaciones generales de gestión.

18. Creado en 1927, el Impuesto Especial sobre el Juego (IEJ) está hoy establecido y regulado por los artículos 84 y ss. Del Decreto Ley Nº 422/89. Una de las características del IEJ destaca la mayor responsabilidad de los concesionarios por la legalidad de la práctica del juego del concesionario, para una operación rentable en beneficio, entre otras cosas, de la promoción y equipamiento turístico en las regiones y la promoción respectiva en los mercados internos y externos.

De acuerdo con la «Ley de Juego»<sup>19</sup> (en la redacción anterior), tanto la explotación como la práctica de los juegos de suerte o azar se permitió sólo en casinos físicos existentes en áreas geográficas, llamadas «Zonas de Juego». Con la reciente entrada en vigor de nuevas normativas sobre la actividad del juego, suficientemente amplias, el Gobierno portugués hizo una serie de cambios a la antigua Ley de Juego, ajustándola y enmarcándola con las nuevas reglas.

### 2.3. Las apuestas deportivas y la integridad en el deporte

Durante más de una década la ausencia de legislación sobre el mercado de las apuestas deportivas online ha llevado a los sucesivos gobiernos a establecer grupos de trabajo para presentar propuestas para su regulación. Probablemente una de las contribuciones más importantes para el esclarecimiento de toda la problemática relacionada con las apuestas deportivas online, fue el estudio realizado en Portugal por el Centro de Investigación y Capacitación en Marketing del ISCTE, de Pedro Dionísio, António Carlos Santos, Carmo Leal, Luís Graça y Marta Lousada<sup>20</sup>.

Se trata de un estudio muy minucioso y exhaustivo sobre los impactos de la (no) reglamentación de apuestas deportivas online en Portugal. Entre otros hallazgos, los autores sostienen que legalizar las apuestas deportivas online será un factor de desarrollo muy positivo para todas las partes. Además de compensar la reducción de la financiación y proporcionar un

aumento de los ingresos fiscales, contribuirá aún más a la integridad del «Deporte».

El estudio refuerza la idea de que una vez regulada la industria del juego online en Portugal, la actividad deportiva será mucho más fortalecida en particular como resultado de las inversiones en publicidad, por los clubes, y en función de patrocinios, a favor de las competencias deportivas.

De acuerdo con Dionísio [et al.] (2010: 79): “La verdad deportiva en las competiciones es un valor fundamental para captar la atención de los variados públicos, de ahí el interés de varios líderes nacionales e internacionales en este tema. El reciente escándalo de resultados deportivos amañados descubierto en Alemania - el país con las prácticas más restrictivas frente a las apuestas deportivas online - plantea naturalmente la cuestión de la necesidad de preservar la integridad de las competencias deportivas, pero también de saber que una práctica regulada de manera efectiva del juego online a la vez desincentiva las apuestas clandestinas (...)”.

Ante la dimensión de los escándalos recientes, la cooperación entre las autoridades deportivas, judiciales y policiales, a un nivel supranacional, se convierte en un elemento prioritario para la aplicación de políticas deportivas y para la regulación de las apuestas, con el fin de luchar contra la manipulación de los resultados deportivos.

19. Se entiende por «Ley de Juego», o Ley Fundamental de Juegos de Suerte y Azar, como el régimen jurídico que rige la práctica de juegos de suerte o azar (Decreto Ley N° 422/89 de 2 de diciembre, modificado sucesivamente por el Decreto Ley N° 10/95 de 19 de enero, la Ley N° 28/2004, de 16 de julio, el Decreto Ley 40/2005 de 17 de febrero, la Ley N° 64-A/2008, de 31 de diciembre, y el Decreto Ley N° 114/2011 de 30 de noviembre).

20. Aportes para una regulación de apuestas deportivas online en Portugal, ISCTE – Business School - GIEM, diciembre de 2010.

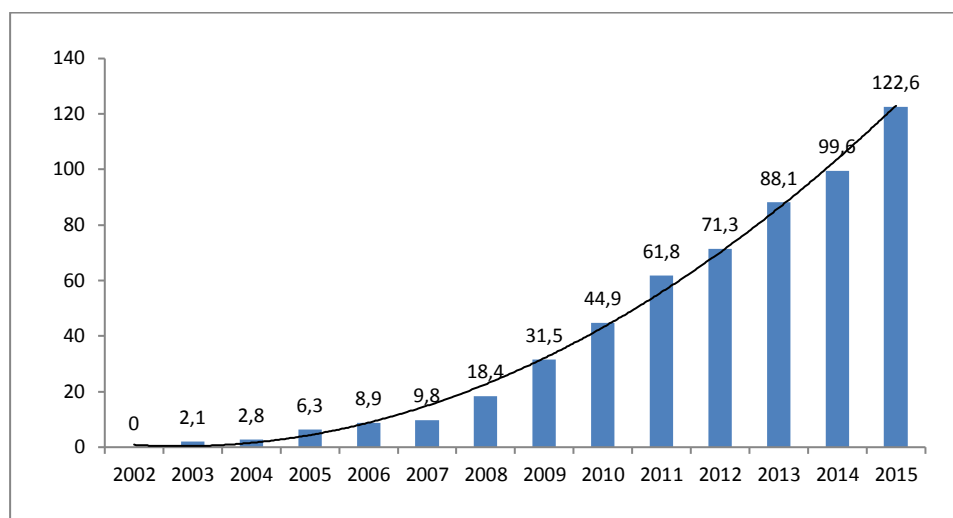
En ausencia de regulación, los agentes deportivos, los clubes y las entidades promotoras de competencias, dejan de aprovechar el potencial de los operadores de juego online que están dispuestos a patrocinar las competencias. Como tal, la oferta de servicios de apuestas puede beneficiar a los eventos deportivos ya que aumenta su exposición y suscita un mayor interés público, sin embargo, hay consenso en que los fiscales se beneficiarían de un retorno sobre la base de los resultados de las apuestas. En el fondo, lo que el deporte legítimamente reclama, es el debido reconocimiento jurídico, la protección de sus derechos y una compensación

adecuada por la explotación comercial de los eventos deportivos.

#### 2.4. El juego online en Portugal (antes de la reglamentación)

De acuerdo con la ya referida consultora internacional H2GC, el juego online en Portugal ha crecido de manera consistente, tanto en términos de tipo de juego, como en términos del peso en el sector y los montos involucrados, siguiendo así la tendencia de crecimiento global, como se mide en el siguiente cuadro.

**Gráfico 2**  
**Evolución del volumen de juego online en Portugal<sup>21</sup>**  
**(en millones de euros)**



Fuente: H2 Gambling Capital (2014), <http://h2gc.com/>.

En el pasado, el Estado no adoptaba ninguna posición formal en relación con la salvaguardia de los intereses y los impactos sobre la sociedad y, por eso, nunca se benefició de los ingresos fiscales, tanto de las ganancias de las empresas operadoras como de los premios pagados a los jugadores.

Si bien es cierto que los operadores de juegos online al actuar desde el exterior no cumplían con la legislación nacional, no es menos cierto que dicha legislación era anterior al fenómeno del juego en el Internet, no habiendo sido debidamente revisada y adaptada con el fin de enmarcar este nuevo fenómeno.

21. Los ingresos del juego corresponden a las ganancias netas de los operadores, es decir, el total de las apuestas de los jugadores, menos el total de los premios pagados y antes de las retenciones por pérdidas o impuestos. En la nomenclatura internacional se utilizan los términos GGR (Gross Gambling Revenue) y GGY (Gross Gambling Yield).

También debe mencionarse que en 2011, en el marco del Programa de Asistencia Económica y Financiera (PAEF)<sup>22</sup>, acordado entre las autoridades portuguesas y la llamada troika<sup>23</sup> (Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea y Banco Central Europeo), Portugal asumió medidas destinadas a equilibrar las cuentas públicas.

Esta circunstancia también ha contribuido a la creación de la disciplina fiscal de tributación del juego online, teniendo en cuenta los esfuerzos exigidos a Portugal en el sentido de obtener “un aumento significativo en los ingresos fiscales” para el cumplimiento de los objetivos del déficit presupuestario.

### 3. EL JUEGO ONLINE EN LA UNIÓN EUROPEA

#### 3.1. Contexto de la industria

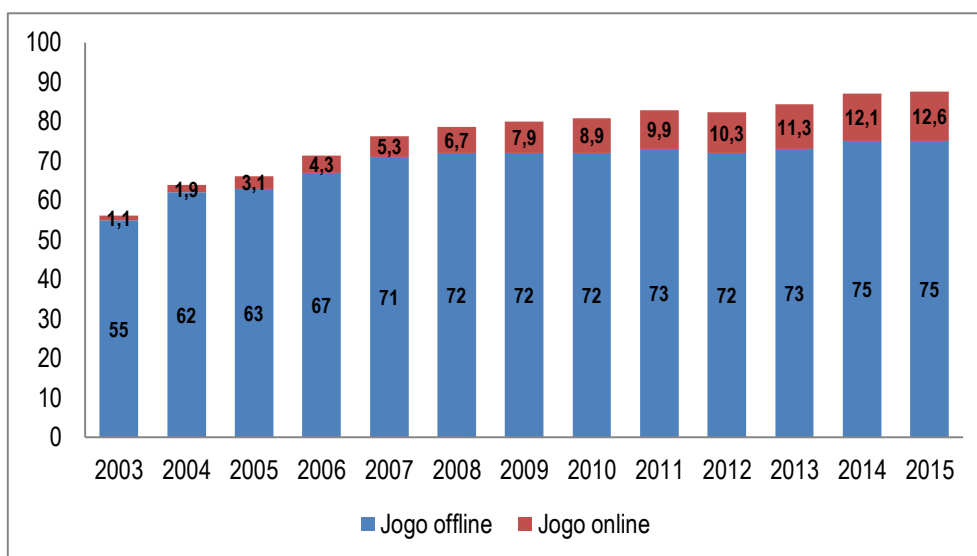
En el espacio territorial de la Unión Europea (UE), tanto el desarrollo de la Internet, como el crecimiento resultante del juego online, combinados con el hecho de que la normativa de los Estados miembros difiere<sup>24</sup> considerablemente entre sí, dieron lugar no sólo a una mayor oferta de juegos con licencia sino también a la implementación de muchos operadores no autorizados.

Hace más de una década se encuentran en vigor en Europa distintos regímenes de regulación de juegos online con dinero que van desde la falta de legislación y prohibición

total, hasta la presencia de modelos más o menos liberalizados. Por lo general, los estados otorgan licencias a las entidades que tienen la intención de ofrecer juegos online en sus territorios mediante al cumplimiento de varios requisitos legales y condicionados al pago de tasas e impuestos.

- 
22. El Programa de Asistencia Económica y Financiera (PAEF), Memorando de Entendimiento o Plan de la Troika fue acordado en mayo de 2011 entre el Estado portugués y el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo para el equilibrio de las cuentas públicas y el aumento de la competencia en Portugal, como condición necesaria para el préstamo en efectivo de 78 mil millones de euros que estas tres entidades concedieron al Estado portugués.
23. Troika (troika) es una palabra de origen ruso, que significa ‘trineo tirado por tres caballos’. En política, es una expresión que representa un grupo de tres líderes, estados o entidades que actúan juntos, formando un liderazgo triangular. En el caso concreto de la ayuda a Portugal, se denominó Troika debido a que el proceso de rescate se llevó a cabo por un trío formado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.
24. «Estado miembro» - designación de los países pertenecientes a la Unión Europea. En Vocabulario Ortográfico. Porto Editora, 2003-2015. Disponible en: <http://www.infopedia.pt/dicionarios/vocabulario/estado-membro>.

**Gráfico 3**  
**Evolución comparativa (online / offline) de la actividad del juego en Europa (EU28)**  
**(en mil millones de euros)**



Fuente: H2 Gambling Capital (2015)25.

Sin embargo hay una gran diversidad de soluciones legislativas para la regulación del juego online, el régimen de licencias locales - local licensing market - parece prevalecer sobre otras soluciones. El régimen de licencias locales se basa en la existencia de operadores con licencia que prestan servicios en un marco regulado a nivel nacional, mientras que el régimen de monopolio consiste un sistema controlado y propiedad del Estado.

Pero independientemente de los modelos adoptados, la verdad es que la reglamentación de la actividad del juego de apuestas con dinero online está cada vez más establecida en los países de Europa, lo que debe destacarse. El éxito logrado en la mayoría de los esquemas que legalizaron los juegos online, se deriva de los ingresos generados y las buenas políticas de redistribución de los resultados. Un buen ejemplo de afectación de los ingresos de juego,

es la canalización del valor de los derechos de licencia (aplicados a los operadores de juego online) para la financiación de las entidades reguladoras, lo que ha sucedido en la mayoría de Estados miembros.

Aunque no existen modelos de reglamentación iguales dentro de la UE, teniendo en cuenta las particularidades propias de cada país - demográficas, económicas, sociales y culturales - todos comparten similitudes en términos de impuestos, tasas, estructuras de oferta, requisitos técnicos y tipo de productos.

Sin embargo, la naturaleza específica de las interacciones establecidas en el entorno online y los muchos sitios de juego disponibles en el Internet, originan dificultades mayores a las autoridades de control.

De acuerdo con Catarino y Guimarães (2012:

25. In, Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in European Member States - Final Report (2015). Disponible en: file:///C:/Users/Duarte/Downloads/lp-v-j-0000006125%20(1).pdf.

516): “(...) el contexto de globalización en el que ahora vivimos nos exige el esfuerzo de medidas de cooperación entre los estados, no pareciendo suficiente la capacidad de respuesta que los “viejos” ADT’s<sup>26</sup> han proporcionado. Todo apunta así a la aparición de un orden tributario internacional, extendido a las áreas de cooperación e intercambio de información, la reglamentación unitaria o próximamente armonizada de la tributación de las manifestaciones de riqueza y de las operaciones económicas, al control de los flujos financieros, a la mitigación de los fenómenos de competencia fiscal internacional que se ocupe de los nuevos fenómenos e instrumentos de contacto entre los agentes, las nuevas formas de transacción, entre otros”.

Así, el cambio en el paradigma de la oferta y la demanda creciente de servicios de juego online plantean muchos desafíos a los reguladores, al pretender el garantizar y asegurar los objetivos de sus políticas, tanto a nivel local como a nivel transfronterizo.

La realidad es que no existe una armonización en la legislación comunitaria en el universo del juego ofrecido en el Internet y, en ese contexto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha sostenido que corresponde a cada Estado miembro definir su propia escala de valores, para garantizar sus intereses.

### 3.2. Derecho y Jurisprudencia de la Unión Europea

Al igual que el juego tradicional, los juegos online han sido regulados por muchos países

debido a la ineficacia de los regímenes de prohibición vistos en el pasado, sin embargo, el juego ilegal online sigue siendo un problema grave que varios países y jurisdicciones siguen enfrentando

La UE nunca tuvo la intención de considerar el juego como un servicio a armonizar y, como tal, no estableció disposiciones para el ejercicio de la libertad de establecimiento de los operadores y el libre acceso a su actividad, compitiendo así a cada Estado miembro delinear el régimen a adoptar en su territorio, teniendo presentes los principios del Derecho de la Unión Europea<sup>27</sup> (proporcionalidad, no discriminación, libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios), así como la jurisprudencia del TJCE en el asunto.

Esto se puede medir, desde luego, en la Directiva sobre Servicios en el Mercado Interno<sup>28</sup> que excluye expresamente su aplicabilidad a las actividades de juego que impliquen apuestas con montos monetarios en juegos de suerte o azar, incluidas las loterías, actividades de juego en casinos y apuestas. Además, la Directiva sobre el Comercio Electrónico<sup>29</sup>, excluye expresamente su aplicabilidad a las apuestas con dinero en juegos de suerte o azar. También aquí, la legislación de la UE decidió no incluir el juego en las reglas sobre los servicios de la sociedad de la información.

Así, la legislación comunitaria no impone el reconocimiento mutuo de los operadores legalmente establecidos en un Estado miembro, con el consiguiente efecto restrictivo sobre la libertad de prestación de servicios, lo que puede

- 
26. Los Acuerdos o Convenciones para evitar la doble tributación (ADT), están destinados a eliminar la tributación en ciertas operaciones sujetas al impuesto en más de un territorio. Las convenciones para evitar la doble tributación internacional constituyen un importante instrumento de derecho tributario internacional. Accesible en: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Paginas/Index.aspx>.
27. El Derecho de la Unión Europea goza del principio de preferencia sobre el derecho nacional. Sobre este principio, el Tribunal se ha pronunciado repetidas veces reconociendo lo siguiente: el derecho comunitario no podría ser invalidado por la legislación nacional, incluso a nivel constitucional en vigor en tal o cual Estado miembro. Ver Proc.º n.ºs 36 a 38 y 40/59, Caso Comptoirs de vente du Charbon de la Ruhr, Col. 1960, p. 890.
28. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre los servicios en el mercado interno (2006/123/CE).
29. Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interno (2000/31/CE).

---

ser visto como una señal de que el TJUE no está dispuesto a reemplazar el Derecho de la Unión Europea, en relación con la práctica del juego online dentro de su espacio territorial. Sin embargo, el Derecho y la jurisprudencia vigentes en la UE, confirman que los servicios relacionados con las actividades del juego, caen dentro de la aplicación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>30</sup> en lo que respecta a las prestaciones de servicios, aplicándose el principio fundamental según el cual “las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión están prohibidas en relación a los nacionales establecidos en un Estado miembro distinto al del destinatario del servicio”.

Los temas que han sido decididos por TJUE, en materia de juego, se refieren precisamente a la evaluación de las restricciones que determinados países plantean a los juegos online y al riesgo de que puedan violarse los principios fundamentales establecidos desde hace tiempo en la legislación de la UE. Como tal, los operadores autorizados en un Estado miembro podrán prestar sus servicios a los consumidores de otro Estado miembro, a menos que se impongan restricciones por razones de interés público de primer orden.

### **3.3. Hacia un mercado común de juego en Europa**

En Europa (UE28), no siendo posible establecer con claridad una tendencia inequívoca de adaptación legislativa en los Estados miembros, es posible afirmar que la reglamentación del juego online es un imperativo ineludible. Sin embargo, las cuestiones técnicas, jurídicas y sociales que enfrentan los gobiernos en los procesos de regulación, no se abordan de manera adecuada por los Estados miembros

de forma individual, especialmente debido a la dimensión transfronteriza que caracteriza al juego online.

Como se indicó, las principales razones para la reglamentación del juego online en la UE son la necesidad de proteger a los ciudadanos, especialmente a los menores y los más vulnerables, y la obligación de luchar contra el fraude y los delitos como la manipulación de resultados deportivos y el blanqueo de capitales.

Pero cuando un sistema nacional busca limitar la oferta, la necesidad de los medios técnicos y legitimidad para bloquear el acceso a los operadores ilegales y para controlar las transacciones financieras sospechosas. La legitimidad de tales medidas saldría mucho más reforzada con una decisión de preferencia vinculante, a nivel de la UE<sup>31</sup>. De esta forma, todos los aspectos de la lucha contra la oferta ilegal de juego saldrían reforzados con un enfoque general, ya que las medidas que restringen el acceso al Internet y bloquean las transacciones financieras, adoptadas por cada Estado miembro de manera aislada, serían mucho menos eficientes.

En Roma el día 23 de abril de 2013, ante la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo, el eurodiputado italiano Marco Scurria, pronunció las siguientes palabras: “La creación de un reglamento único en toda la Unión Europea, servirá también para promover la reglamentación en los países europeos que aún no lo hayan hecho. La Unión Europea tiene la intención de implementar una regulación similar al inglés, y evitar el cuello de botella de los distintos mercados individuales. Este será un proceso largo, pero espero que con éxito”.

---

30. En virtud de los tratados, las instituciones europeas adoptan la legislación que luego es aplicada por los países de la UE. El texto completo de los Tratados, de la legislación, de la jurisprudencia y de las propuestas legislativas se puede consultar en la base de datos EUR-Lex.  
31. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Hacia un marco europeo completo de juego en línea, de 22 de mayo de 2013 (2013/C 271/09).

Sin embargo, en 2013, el Parlamento Europeo aprobó por mayoría absoluta un informe<sup>32</sup> sobre los juegos de suerte y azar online, incentivando a la UE a asumir un mayor liderazgo y una acción eficaz para garantizar una cooperación adecuada entre los Estados miembros. Aunque el informe no se refiera a la armonización del sector en la UE, el mismo fomenta y apoya las propuestas en algunas áreas, tales como las normas relativas a los servicios de identificación y verificación electrónica de los clientes y el

fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros.

Se concluyó entonces que, si bien los Estados miembros tienen toda la libertad para fijar sus políticas, el cumplimiento de las legislaciones nacionales con el TFUE, así como el respeto al principio de la primacía del derecho europeo<sup>33</sup>, constituyen condiciones indispensables para el éxito las políticas adoptadas.

#### 4. EL NUEVO MODELO DE REGULACIÓN DEL JUEGO EN PORTUGAL

Es vasto el alcance de la legislación en cuestión, dado el alcance de los temas que incluye, desde la creación de un régimen jurídico de juegos y apuestas online (finalmente) hasta una disciplina fiscal, penal y administrativa. Las medidas aprobadas vienen a establecer un nuevo marco jurídico en Portugal, ahora para incluir y regular también la exploración y la práctica de las siguientes modalidades:

- Juegos de suerte o azar, apuestas hípcas (acumuladas<sup>34</sup> y en cuotas<sup>35</sup>) y apuestas deportivas en cuotas, cuando se practican a distancia por medios electrónicos, informáticos e interactivos (juegos y apuestas online);
- Apuestas hípcas (acumuladas y en cuotas) y apuestas deportivas en cuotas, de base territorial (apuestas offline);

El régimen pretende abarcar todas las formas de practicar y operar juegos y apuestas con dinero, en todos sus aspectos, a saber:

- Un modelo para el juego online, abierto a la competencia, a través de licencias, pero sin concesiones exclusivas;
- Un modelo territorial exclusivo para los casinos, sin perjuicio de los derechos adquiridos y con permiso para publicitar sus juegos;
- Un modelo único para los Juegos Sociales del Estado, explotados por la SCML;
- Y, por último, la creación de un nuevo juego social de apuestas deportivas físicas (también conocido como “corredores de apuestas”).

32. Comisión de Mercado Interno y Protección del Consumidor - Informe sobre los juegos en línea en el mercado interno - 11 de junio 2013 (2012/2322 (INI)). Relator: Ashley Fox.

33. El principio de la regla se aplica a todos los actos europeos con fuerza vinculante y, así, los Estados miembros no pueden aplicar una norma nacional contraria a la legislación europea. Es un principio fundamental que, aunque no está consagrado en los Tratados, fue consagrado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:114548>

34. Apuesta acumulada - juego en el que un porcentaje de las apuestas totales está reservado para los premios que se distribuirán a los apostantes que se hayan asentado en el resultado, revirtiendo el resto para el operador.

35. Apuesta en cuota - juego en el que los participantes predicen uno o más eventos ocurridos en el transcurso de un evento en particular, deportivo o de otra manera, cuya ocurrencia está sujeta a una cierta probabilidad, definida por el organizador del juego para cada hecho, llamado cuota, que permite a los jugadores ganar premios calculados en función de la apuesta realizada.

---

De acuerdo con el Gobierno, se aseguran la integridad y la transparencia en las operaciones de juego, salvaguardándose la posibilidad de restringir el acceso a los juegos online a los menores y aquellas personas declaradas incompetentes.

Un aspecto merece ser considerado: independientemente del tipo de modelo adoptado, siempre habrá que tener en cuenta la existencia de una brecha de tiempo (desde 2003 hasta la actualidad) en que se experimentó, en la práctica, la exención de la explotación exclusiva desde siempre en custodia del Estado. Es decir, debido a la proliferación ilegal del juego online que ocurrió desde entonces, por lo que en el escenario regulatorio reciente, es necesario tener en cuenta el hecho de que hay muchas compañías de juegos online que ejercen su actividad en el mercado nacional hace varios años, aunque una manera ilegal.

Ahora bien, si estos operadores reciben estatus legal (situación muy probable), no hay duda de que parten hacia el nuevo mercado online con una ventaja competitiva, ya que tienen la experiencia adquirida, bases de datos de los apostadores, acciones de marketing dirigidas y sistemas de fidelización de clientes.

#### **4.1. El Régimen Jurídico de Juegos y Apuestas Online (RJO)**

El Régimen Jurídico de Juegos y Apuestas Online (RJUE), aprobado el 29 de abril de 2015, es el instrumento legal que vino a regular la explotación y la práctica de los juegos online en Portugal, en todo su alcance. El RJO pone fin al vacío legal existente hasta su aprobación, constituyéndose, por una parte, en una medida para combatir la práctica del juego ilegal y, por la

otra, en un medio para garantizar una operación equilibrada y transparente de los juegos y apuestas online.

En las normativas, está prevista la reglamentación de otras materias relacionadas con la actividad, a saber: la salvaguardia de los derechos de los jugadores; el régimen de infracciones penales; el régimen de tributación aplicable; disposiciones relativas al régimen de publicidad y las garantías que deberán prestar los concesionarios de los juegos.

Se establecerán medidas de prevención y de represión en materia en lo que respecta al blanqueo de dinero de origen ilícito y a la financiación del terrorismo, traspasándose a la legislación nacional las disposiciones establecidas en las Directivas de la UE sobre la materia<sup>36</sup>.

Entra también en la legalidad la explotación de sitios web con apuestas deportivas en cuotas y con juegos de suerte o azar. De acuerdo con este régimen, la autorización se hará mediante la asignación de licencias a “todas las entidades que cumplan los estrictos requisitos de idoneidad y capacidad económica, financiera y técnica.” Se permite aún la publicidad de los juegos con algunas limitaciones, en el sentido de proteger a los grupos más vulnerables, dado que una de las grandes prioridades de la legislatura era evitar el acceso de menores de 18 años a las casas de juego y apuestas online.

De esta manera, cualquier entidad interesada podrá ahora solicitar una licencia para explotar juegos con dinero online en Portugal, quedando sujeta a requisitos para garantizar el cumplimiento de las normas estipuladas. El Gobierno garantiza que el nuevo régimen regulatorio incluye las recomendaciones de la Comisión Europea<sup>37</sup> y

---

36. Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, y Directiva 2006/70/CE de la Comisión de 1 de agosto de 2006 sobre la prevención de la utilización del sistema financiero y de las actividades y profesiones especialmente designadas para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

37. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacia un marco europeo global para juegos en línea. Bruselas, 10.23.2012. COM (2012) 596 final.

se ajusta a las mejores prácticas internacionales sobre la materia.

#### 4.2. Un modelo abierto a la competencia

El principio universal subyacente al modelo implica que sólo el Estado tiene el derecho de explotación de los juegos online y sólo él puede asignar licencias a “cualesquiera personas jurídicas privadas establecidas bajo la forma de sociedad anónima o equivalente, con sede en la Unión Europea o en un Estado signatario del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que esté vinculado a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y de la lucha contra el fraude y el blanqueo de capitales, siempre que en el caso de sociedades extranjeras, tengan sucursal en Portugal”.

Estamos ante una gran transformación en el negocio del juego en Portugal, teniendo en cuenta la ampliación de la oferta a una escala transfronteriza en el ámbito del modelo ahora abierto al mercado extranjero.

Fueron definitivamente eliminadas las reglas sagradas [cursiva del autor] hace mucho tiempo implantadas en Portugal y que supuestamente mantendrían el control de la actividad online en el ámbito de las entidades que ya tenían licencia para la práctica del juego tradicional (los casinos) y aquellas que ya poseían exclusividad sobre las apuestas (la SCML).

Esto no es un modelo acabado, ya que está legalmente consagrada la reevaluación del RJO y sus reglas de control, en un plazo máximo de dos años, contados a partir de la fecha de expedición de la primera licencia. La medida permitirá a posteriori, introducir cambios, mejoras y otras realidades que puedan plantearse después de la implementación y efectiva explotación de los juegos y apuestas online.

#### 4.3. Requisitos necesarios para la actividad de juego online

El modelo abarca la posibilidad de concesión de licencias condicionadas condición al cumplimiento, acumulativo, de ciertos requisitos de idoneidad, capacidad económica y técnica, a saber: situación contributiva y fiscal regularizada; capital social de no menos de 250 mil euros; prestación de garantías para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales; existencia de una sucursal o filial en el territorio nacional; instalación de un sitio web específico con dominio «.pt», para la explotación de juegos a través del Internet y cuenta bancaria en una institución autorizada para ejercer actividades en el territorio nacional.

La necesidad de que los operadores tengan una sucursal en Portugal, así como la obligación de identificar a los jugadores, tienen por objetivo garantizar la fiabilidad en la gestión de los pagos y la existencia de sistemas que evitan el fraude por parte de organizaciones ilegales. Pero las medidas no se detienen aquí: el Gobierno también exigirá que las entidades que operan desarrollen más y mejores herramientas informáticas con el fin de controlar el universo de usuarios que se registren en los sites de juegos con dinero.

Lo que sucedía hasta ahora era que cualquier persona podía registrarse y apostar sin que le fuera solicitado cualquier documento de prueba de edad. Sólo entonces, y si deseaban retirar el premio, se exigía a los apostadores presentar un documento de identificación. Con la nueva ley, el juego las empresas operadoras de juegos deberán requerir al menos el nombre completo del jugador, la fecha de nacimiento, nacionalidad, la dirección de correo electrónico, el número de identificación fiscal y los datos de la cuenta bancaria donde se debitarán los pagos y acreditarán los premios.

#### 4.4. Bingo, apuestas hípcas y deportivas

El «bingo» es una vertiente del universo de los juegos de suerte o azar que, en virtud de la nueva legislación incorporará en su génesis dos formas – el bingo tradicional y el bingo electrónico<sup>38</sup>. Una vez más, sobre la base de los últimos avances tecnológicos, se permitirá una nueva forma de proporcionar juegos - el bingo electrónico. Se trata de una modalidad más atractiva, donde las tarjetas físicas son reemplazadas por dispositivos que simulan el transcurso del juego, lo que permite la interacción con otros jugadores.

En otra rama, la introducción regulada de las carreras de caballos, con «apuestas hípcas»<sup>39</sup>, tiene como objetivo promover actividades que potencian las áreas relacionadas con la industria híptica<sup>40</sup>. A través de apuestas de caballos, las competiciones en los hipódromos pueden generar riqueza para todas las partes y contribuir a fomentar el cluster<sup>41</sup> híptico.

Del mismo modo, también se establecen requisitos para los propietarios de hipódromos a fin de realizar carreras de caballos, sujetas a apuestas hípcas. El Estado asigna por primera vez y de nuevo en exclusiva, el derecho a explotar las apuestas hípcas acumuladas de base territorial a la SCML – a quien reconoce la capacidad, integridad e idoneidad suficientes

para el desarrollo de la actividad en su nombre y por su cuenta.

Otra novedad se aplica a las «apuestas deportivas en cuotas con base territorial»<sup>42</sup> con la introducción de un nuevo Juego Social en el que los participantes predicen eventos ocurridos en el transcurso de uno o más eventos y el premio se determina en función de la cuota previamente definida. Se pretende que las apuestas deportivas en cuotas con base territorial dejen de ser prohibidas y pasen a tener un marco regulatorio adecuado y reducir el interés en el juego ilegal.

También en este caso, el Estado concede a la SCML, a través del departamento de juegos, el derecho a explotar de forma exclusiva para todo el territorio nacional, las apuestas deportivas en cuotas de base territorial. De hecho, la SCML ya tiene, desde hace mucho tiempo, una red de mediadores en establecimientos físicos de todo el país que ofrecen al público los Juegos Sociales del Estado<sup>43</sup> sin que se produzca amenazas al orden público.

El gobierno entiende por tanto que beneficiarse de esta red y de la experiencia acumulada para facilitar apuestas deportivas en cuotas de base territorial de una manera segura y controlada, es la solución que mejor protege y defiende el interés público y protege a los apostadores.

38. Decreto Ley n.º 65/2015 - Diario de la República n.º 83/2015, Serie I de 2015-04-29 - la primera modificación del Decreto Ley N.º 31/2011, de 4 de marzo, que regula el ejercicio de la actividad de explotación del juego de bingo.

39. Decreto Ley n.º 68/2015 - Diario de la República n.º 83/2015, Serie I de 2015-04-29 - Aprueba los regímenes jurídicos de la exploración y práctica de apuestas hípcas acumuladas de base territorial y asignación de explotación de hipódromos, y cambiar los Estatutos de la Santa Casa de la Misericordia de Lisboa.

40. «Industria Híptica» designa el conjunto de aspectos relacionados con los caballos, desde criadores, entrenadores, jinetes, veterinarios, herradores, empleados de cuadras de caballos, hasta la propia producción de alimentos para los animales.

41. De acuerdo con Porter, M.E., en “The Competitive Advantage of Nations” (Free Press, Nueva York, 1990), un cluster “se compone de las empresas y los sectores afines a través de relaciones verticales (cliente / proveedor) y horizontales (tecnología) en una región determinada”, y la dinámica de cooperación se compone de las sinergias integradas en la lógica de la cooperación que se perpetúa en el tiempo y se relacionan entre sí.

42. Decreto Ley n.º 67/2015 - Diario de la República n.º 83/2015, Serie I de 2015-04-29 - Aprueba el régimen jurídico de la explotación y práctica de las apuestas deportivas en cuotas de base territorial, y modifica la Tabla General del Impuesto de Sellos, y el Estatuto de la Santa Casa de la Misericordia de Lisboa.

43. El Departamento de Juegos de la SCML tiene por objeto regular los juegos sociales otorgados por el Estado, garantizando el cumplimiento de la política nacional de juegos, es decir, el respeto al principio de la prohibición y el respeto del orden público que tiene como objetivo preservar. La SCML contribuye de esta forma a la satisfacción de los apostadores y a crear valor añadido para devolver resultados a la sociedad a través de la financiación pública de acciones de carácter social. [http://www.scm.pt/pt-PT/areas\\_de\\_intervencao/jogos/](http://www.scm.pt/pt-PT/areas_de_intervencao/jogos/).

#### 4.5. La tributación y un nuevo impuesto – el IEJO

Además de mitigar el problema de las apuestas ilegales, Portugal ahora podrá gravar los ingresos que se le escapaban, en la medida en que las apuestas hechas en el pasado por jugadores portugueses en otras jurisdicciones no estaban sujetas al pago de ningún impuesto en Portugal.

La gran novedad en la tributación es la creación de un nuevo impuesto - el Impuesto Especial sobre el Juego Online (IEJO) - cuyas tasas varían dependiendo de las modalidades en cuestión:

- En el caso de los juegos de suerte o azar y en las apuestas hípcas acumuladas, online, se propone la aplicación de una tasa de tributación variable entre el 15 y 30% de los ingresos brutos;
- En el caso de las apuestas en cuotas (deportivas e hípcas) realizadas online, se impondrá el impuesto sobre el monto de los ingresos con la aplicación de una tasa de entre el 8 y el 16%, variando en función del volumen total de las apuestas.

Se confirma que el régimen de tributación vigente para las entidades que explotan los juegos de base territorial se mantendrá en la esfera del IEJ y las tasas a aplicar (IEJO e IEJ) variarán según el tipo de juego, pero siempre con una premisa - ingresos brutos - concepto inscrito en la nueva ley como el importe que resulta de la deducción del monto de los premios otorgados por el importe total de apuestas realizadas”. Así, de acuerdo a la lógica detrás del régimen de tributación propuesto, tendremos unas tasas más favorables que otras:

- En lo relativo al IEJPO (online): juegos de suerte o azar - 15% a 30%; apuestas deportivas en cuotas - 8% al 16%; apuestas hípcas acumuladas - 15% a 30%, y apuestas hípcas en cuotas - 8% al 16%.
- En lo relativo al IEJ (offline): apuestas hípcas en cuotas – 8% a 16%; apuestas hípcas acumuladas– 15% a 30% e video bingo – 10%.

El Gobierno optó por la progresividad, salvaguardando que, cuando los ingresos sean menores, también el impuesto por pagar deberá reducirse, introduciendo mientras tanto el pago de tasas por el otorgamiento de licencias a los operadores. Con estas tasas de licencias, el fisco recaudará 18 mil euros por la homologación de cada sistema técnico de juego y entre 2 y 12 mil euros por la expedición de cada licencia. La expedición o renovación de la vigencia de cada licencia tendrá un costo de 12 mil euros para las apuestas deportivas en cuotas y apuestas hípcas, y 2 mil euros para la explotación del bingo.

En resumen, los legisladores se encargaron de crear condiciones que no asfixiaran a los operadores con impuestos y tasas exageradas, buscando también implementar soluciones con las garantías de seguridad y protección esenciales para un mercado de juegos y apuestas online competitivo.

#### 4.6. Control, inspección y regulación

La explotación y la práctica de los juegos y apuestas online están sujetas a la supervisión del Estado, a través del SRIJ, enmarcado orgánicamente en el Instituto de Turismo de Portugal I.P.<sup>44</sup> con funciones de control, inspección y regulación.

44. Turismo de Portugal I.P. - Autoridad Turística Nacional, parte del Ministerio de Economía e Innovación, responsable de la promoción, mejora y sostenibilidad del turismo. La misión de Turismo de Portugal, I.P. consiste en calificar y desarrollar la infraestructura turística, desarrollar la formación de recursos humanos, apoyar a la inversión en el sector, coordinar la promoción interna y externa de Portugal como destino turístico y regular y fiscalizar los juegos de suerte y azar.

---

La reciente reglamentación, ha traído una serie de mayores competencias para el SRIJ, reformulándolo con el fin de integrar las nuevas competencias (hasta ahora sólo regulaba e inspeccionaba los juegos de base territorial), especialmente en lo que respecta a los “sistemas y tecnologías de la información y la seguridad”, ya que el modelo de inspección y monitoreo del juego online se centra en el uso de herramientas informáticas y no en una fiscalización presencial.

Por lo tanto, las funciones de control, inspección y regulación de la explotación y práctica del juego en Portugal pasan entonces a ser ejercidas de manera conjunta:

- Por la Comisión de Juegos, órgano que coordina y supervisa la actividad del SRIJ, detentando poderes de control, inspección, regulación y sancionatorios;
- Por lo SRIJ, que detenta poderes de inspección y ejerce directamente el control y reglamentación de la actividad de juegos de base territorial y de los juegos y apuestas online.

En el ámbito de sus competencias, el SRIJ, podrá establecer mecanismos de cooperación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, cuando sea necesario y conveniente para la mejora del ejercicio de sus atribuciones. Cabe realzar la posibilidad conferida al regulador de bloquear el acceso de los operadores no legalizados ante los respectivos proveedores de servicios en Internet, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que puedan incurrir.

Es también obligación del SRIJ, la creación de un sistema de registro nacional de jugadores que, voluntaria, administrativa o judicialmente, no puedan jugar. Este registro deberá respetar las reglas vigentes para la protección de los

datos personales, sometiéndolo a un dictamen previo de la Comisión Nacional de Protección de Datos (CNPD) 45.

#### **4.7. La asignación de los ingresos (redistribución)**

Se separa desde el principio un porcentaje de ingresos fiscales para el organismo de control, inspección y regulación (SRIJ) y asigna la cantidad restante a varias entidades, en busca de una redistribución equilibrada con el fin de mitigar los costos sociales que son inherentes al juego.

Del monto del IEJO calculado (que afectará los ingresos brutos), el 37% serán ingresos propios del SRIJ y el valor restante, calculado a posteriori, se distribuirá de la siguiente manera: 77% para Turismo de Portugal I.P.; 20% para el Presupuesto del Estado; 2,5% para el Fondo de Fomento Cultural y el 0,5% para el Servicio de Intervención en Comportamientos Adictivos (SICAD).

En el caso de apuestas deportivas en cuotas online, el 37,5% del impuesto será repartido entre clubes y sociedades deportivas (85%) y las respectivas federaciones (15%). Cuando las pruebas son organizadas por una liga profesional, esa cantidad se repartirá entre las sociedades deportivas (85%) y las respectivas ligas (15%). La transferencia de estas cantidades le compete al SRIJ.

Los ingresos calculados en las apuestas deportivas en cuotas de base territorial (en formato físico) se repartirán entre los clubes (85%) y las respectivas federaciones deportivas (15%). Cuando las competencias sean organizadas por ligas profesionales, el monto será repartido entre las sociedades deportivas (85%) y las respectivas ligas (15%). Estos montos son transferidos por la

---

45. La Comisión Nacional de Protección de Datos (CNPD) es un órgano administrativo independiente con poderes de autoridad, que trabaja con la Asamblea de la República. Tiene como atribución u objetivo fiscalizar, supervisar los datos personales, en estricto respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y garantías consagradas en la Constitución y la ley..

SCML, que es responsable de la explotación de este tipo de apuestas.

En las apuestas hípcas acumuladas, el IEJO afectará el monto de los ingresos brutos de los operadores y en las apuestas hípcas en cuotas, afectará los ingresos de la cantidad de apuestas hechas. Del monto calculado, 15% serán ingresos propios del SRIJ, el 42,5% será para la industria equina (Federación Ecuestre Portuguesa, Dirección General de Alimentación y Veterinaria y la preservación del patrimonio genético de los caballos) y el 42,5% restante se aplicará de la siguiente manera: 59% para Turismo de Portugal, I.P.; 40% para el Presupuesto del Estado y 1% para el SICAD.

En el bingo, la parte de los ingresos resultante de la venta de cartones (sistema tradicional o digital), no reservada para los premios o concesionarios, se consignará de la siguiente manera: en caso que los concesionarios no sean clubes deportivos, el 10% se envía al Instituto Portugués del Deporte y la Juventud, I.P.; 45% para las entidades regionales de turismo y 45% para Turismo de Portugal, I.P.; si los concesionarios son clubes deportivos: el 75% va al Instituto Portugués del Deporte y la Juventud, I.P. y el 25% para Turismo de Portugal, I.P..

Manteniendo la línea de orientación que llevó a la redistribución de los ingresos del juego en Portugal, también ahora se establece la distribución de los ingresos fiscales obtenidos (a través del IEJO y del IEJ) entre distintas entidades públicas.

#### **4.8. La publicidad de los juegos**

El nuevo régimen legal del juego en Portugal ofrece ahora la posibilidad de publicitar juegos y apuestas con dinero. Sin embargo, esto sólo podrá ocurrir de manera socialmente responsable, privilegiando siempre el aspecto lúdico de las actividades y no apelando a la obtención de ganancias fáciles, ni sugiriéndose suceso o éxito social ni fomentándose la práctica excesiva del juego.

En consecuencia, las acciones promocionales con menciones explícitas o implícitas a juegos online o de base territorial, no podrán dirigirse a menores de edad y no podrán hacerse a menos de 250 metros en línea recta de escuelas u otros lugares para menores de edad.

Con la nueva ley, se consagra el fin de la prohibición (casi) general vigente en el pasado, y ocurre una apertura en el régimen legal donde se permitirá la publicidad en los juegos con dinero, sin embargo, el contenido de los mensajes publicitarios deberá siempre tener en cuenta todas las cuestiones relativas a la protección de los consumidores.

#### **4.9. Régimen de sanciones**

El marco normativo incluye un marco de sanciones que se prevé será fuerte y eficaz en la protección de todos los intereses en juego, tanto privados como de orden público. Queda claro que cualquier entidad sin la debida autorización y por cualquier medio estará inhibida de explotar, promover, organizar o permitir la explotación de los juegos y apuestas online, al igual que facilitar su práctica en Portugal desde servidores situados fuera del territorio nacional.

En las normativas aprobadas, se tipifican los ilícitos criminales, definiéndose las respectivas sanciones, principales y accesorias, tales como: delitos de explotación ilegal de los juegos y apuestas online, explotación ilegal de apuestas de base territorial, delito de juegos y apuestas online fraudulentas y delito de apuestas de base territorial fraudulentas.

También se define el sentido y alcance en cuanto a los ilícitos administrativos, determinándose que las violaciones a las normas que rigen la explotación y práctica de juegos y apuestas online y de base territorial, sean al menos sancionados como delitos.

La aplicación de las respectivas sanciones se basa, entre otros, en la duración de la infracción, la gravedad de la misma (valorada en abstracto

---

de acuerdo con las circunstancias), la culpa, el comportamiento del agente en la eliminación de la práctica dolosa, la situación económica del agente, el beneficio que este obtuvo y los antecedentes, con una medida concreta de la pena aplicable adecuada y proporcionada.

#### **4.10. El Juego Responsable**

Para la mayoría de las personas, el juego como una forma de entretenimiento y diversión, se considera una actividad recreativa con una conducta subyacente perfectamente normal. Sin embargo, algunos jugadores pierden el control en su relación con el juego y el entretenimiento, se convierte en una necesidad que se va acentuando, con graves consecuencias para ellos mismos, acabando también por afectar a las personas en su ámbito familiar, social, profesional y la propia comunidad.

El concepto abstracto de «Juego Responsable» se asocia con el comportamiento de los jugadores que orientan sus opciones de juego de una manera consciente y racional, ejerciendo un control total de su tiempo y dinero sin poner en tela de juicio sus responsabilidades familiares, sociales y profesionales.

De acuerdo con las preocupaciones reflejadas en el RJO, las entidades explotadoras tienen la obligación de elaborar planes y adoptar medidas para garantizar la práctica del juego responsable y proveer al público, especialmente a los jugadores, la información necesaria, promoviendo actitudes de juego moderado y no compulsivo.

Sobresalen, finalmente, normas relativas a la obligatoriedad de la inclusión de alertas en contra de las prácticas excesivas y el deber de informar a los jugadores para que procedan a elecciones conscientes, promoviendo de esta manera conductas de juego moderado, no compulsivo y responsable.

Las medidas implementadas en este materia, se inspiran en recomendaciones europeas<sup>46</sup> y se fundamentan en buenas prácticas conocidas y consolidadas en otras jurisdicciones destinadas a proteger a los jugadores, salvaguardar el orden público y el control de los riesgos sociales asociados con el juego.

## **5. CONCLUSIONES**

En términos generales, el modelo escogido para la reglamentación de los juegos y apuestas online en Portugal, parece responder de una forma eficiente a las exigencias que se imponían ante la natural evolución ocurrida en el sector de la actividad durante los últimos años.

Por un lado, estamos ante la implementación de un mercado muy competitivo y abierto a

la iniciativa global y, por otro lado, vemos una fiscalización efectiva de la actividad a nivel estatal, como estaba previsto. En esencia, se trata de un esquema basado en un modelo abierto a la competencia que permite la asignación de licencias sin límite de número, sin restricciones sobre el origen de los operadores y sin concesión de exclusividad.

---

46. Recomendación de la Comisión Europea de 14 de julio 2014 - Sobre los principios de protección de los consumidores y usuarios de los servicios de juego en línea y la prevención del acceso de los menores a los juegos de azar en línea. (2014/478/UE).

Actualmente, cuando se trata de juegos y apuestas con dinero – online – no se pretende especular sobre una nueva actividad comercial, pero sí y sólo sobre otro medio de proporcionar juegos, ahora en el internet. Su oferta indiscriminada, muchas veces de forma ilícita, desvió el apetito de una clientela anteriormente dirigida a la práctica de juegos en lugares tradicionales, a saber, casinos y salas de bingo. Este nuevo paradigma, originó fuertes impactos a varios niveles, en primer lugar con respecto a la falta de control efectivo del juego ilegal online, que se fue extendiendo como consecuencia de la falta de regulación.

Ahora se sabe que en los esquemas no regulados (vacío legal), donde los juegos online están expresamente prohibidos, ocurren dos consecuencias - una naturaleza económica y otros de carácter financiero, es decir: la salida de grandes cantidades de capital sin ningún retorno para el país y la pérdida de ingresos fiscales (potenciales) que resulta del consumo en sitios de juegos ilegales.

Así, la falta de reglamentación del juego online, junto con la transferencia de los hábitos de consumo, tienen significativos impactos, no sólo en los incrementos fiscales que podrían retornar a los Estados, sino también en la protección de los ciudadanos y la salvaguarda del orden público deseable.

Llegados aquí, parece inevitable que cualquier régimen jurídico que legalice la práctica de juegos con dinero, deberá siempre tener presente una actitud de apertura a posibles cambios y ajustes en la ley, teniendo en cuenta los siguientes aspectos fundamentales:

- El juego con dinero es una actividad económica especial que, por razones de interés general y de protección del orden público, debe ser fuertemente restringida por una regulación, supervisión y castigo efectivo;

- La idoneidad de los operadores es una condición fundamental para asegurar la integridad de la actividad, protegiendo a los consumidores;
- La oferta del juego con dinero debe restringirse a la satisfacción limitada de la demanda preexistente y el dinero gastado por la sociedad en juegos debe serle devuelto a través de los premios y la financiación adecuada de políticas sociales.

Es legítimo calificar el nuevo régimen vigente en Portugal como un modelo abierto, teniendo en cuenta que el Estado concederá licencias a las entidades que, mediante el cumplimiento de requisitos legalmente definidos, deseen desarrollar la actividad de juegos y apuestas online. Como tal, este modelo - liberalizado - permite que cualquier operador para ejerza su actividad en el territorio nacional siempre que, como quedó claro, llene los requisitos para obtener una licencia

Parecen pues estar sentadas las bases para la realización de un régimen de juego online lo suficientemente atractivo para atraer y legalizar a los players internacionales, disminuyendo el juego ilegal y también para la vida pacífica de un régimen que garantice la seguridad de los usuarios y del público en general.

Aparte de la fuerte inclinación moral siempre asociada, la reglamentación del juego se justifica por la necesidad de defender valores esenciales como la integridad del deporte, la protección de los menores y de las personas más vulnerables, la seguridad de los activos y la prevención del fraude y blanqueo de capitales. Ahora también con estos bienes jurídicos fundamentales dignos de protección, la reglamentación del juego online, como dimensión máxima de la facilidad de acceso a su práctica, requería urgentemente de una reglamentación.

---

Por lo tanto, el RJO supone un paso importante en la dirección correcta, permitiendo finalmente una oferta lícita de juego online en Portugal, aunque es demasiado pronto para evaluar el impacto real de las normativas aprobadas. Sin

embargo, cualquiera que sea su comprensión final, es de saludar y es justo reconocer como positivo el trabajo desarrollado para esta reforma global en la actividad del juego en Portugal.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ATAÍDE, José de - Algumas notas sobre o turismo em Portugal. Lisboa: Anuário de Turismo. Edições de 1932.

CATARINO, João Ricardo; GUIMARÃES, Vasco Branco - Lições de Fiscalidade. Almedina, Manuais Universitários, 2012. ISBN: 9789724047881.

CLÍMACO, Maria Isabel Namorado - Os jogos de fortuna e azar: o lazer tolerado ou o “vício” legalizado? In: Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto / organização [de] J. L. Saldanha Sanches, António Martins. Coimbra Editora, 2006. ISBN: 972-32-1396-6.

CORDEIRO, José Duarte; NUNES, Vera Vieira – Apostas desportivas online – Regulação e Tributação. Revista da OTOC nº 148. Julho de 2012. ISSN 1645-9237.

CUNHA, Licínio - Desenvolvimento do Turismo em Portugal: os primórdios. Edições Universitárias Lusófonas - Fluxos & Riscos, 2010. ISSN: 1674-6131.

DIONISIO, Pedro; SANTOS, António Carlos; LEAL, Carmo; GRAÇA, Luís e LOUSADA, Marta - Contributos para uma regulação das apostas desportivas online em Portugal. GIEM - Investigação e Formação em Marketing. ISCTE, Lisboa, 2010.

DUARTE, Rui Pinto - “O Direito e o jogo”. In Themis, Ano II, n.º 3, 2001.

H2 Gambling Capital – iGaming Business and H2GC in Exclusive Interactive Gambling Data Partnership. Posted on 26/10/2013, in General News.

PALMA, Clotilde Celorico; SANTOS, António Carlos - A Tributação do Jogo em Portugal: o caso específico da (não) tributação do jogo online. Em Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier – Volume I. 2013. Edições Almedina. ISBN: 9789724049014

PFANNER, Eric - Europe Unleashes Online Gambling to Fill Coffers. July 27, 2010. The New York Times.

PIÇARRA, Nuno - A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de jogos de fortuna ou azar: tendências, tensões e paradoxos. Direito & Desporto, 2011, ano VIII, n.º 23.

PORTER, M. E. - The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press, 1990. (Republished with a new introduction, 1998).

ROQUE, Vasco Vilares - A Lei do Jogo e seus Regulamentos - Anotado e Comentado. Coimbra Editora, 2011. ISBN: 9789723219708.

VASQUES, Sérgio - Os Impostos do Pecado. Coimbra: Livraria Almedina, 1999. ISBN: 9789724012452.

WOOD, R.T. e WILLIAMS, R.J. - Internet Gambling: Prevalence, Patterns, Problems, and Policy Options. Relatório final preparado para o Ontario Problem Gambling Research Centre. Guelph-Canada, 2009.