Diana da Fonseca Nogueira

BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO NOS JOGOS E APOSTAS *ONLINE*

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito e Mercados Financeiros

Orientadora:
Doutora Joana Farrajota, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Dezembro de 2021

Diana da Fonseca Nogueira

BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO NOS JOGOS E APOSTAS *ONLINE*

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito e Mercados Financeiros

Orientadora:
Doutora Joana Farrajota, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Dezembro de 2021

Declaração de Compromisso de Antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Diana da Fonseca Nogueira

Agradecimentos

Aos meus pais e irmão, por terem sido incansáveis durante todo o meu percurso académico, proporcionando-me a possibilidade de seguir os meus sonhos e por serem as pessoas mais importantes da minha vida.

Ao Guilherme por nunca ter duvidado das minhas capacidades e ter sido a minha motivação para concluir esta dissertação.

À Ana, Jéssica, Rafaela e Raquel por durante esta caminhada me terem sempre ajudado a enfrentar os obstáculos que a universidade colocou no meu caminho.

À minha orientadora, Prof.ª Doutora. Joana Farrajota pela disponibilidade e apoio na orientação deste trabalho.

À Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

A todos, um grande obrigada.

Lista de abreviaturas

AMLA – Autoridade anti branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

Art.º - Artigo

DLT – *Distributed ledger technologies*

EGBA - *European Gaming and Betting Association*

GAFI - Grupo de Ação Financeira Internacional

MICA - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de criptoativos apresentada a 24/09/2020

N.º - Número

RJO –Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *Online* aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29/04

SRIJ – Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

O corpo da presente dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 125 638 caracteres.

Resumo

A presente dissertação foca-se na análise dos jogos e apostas *online* em Portugal e a sua regulação na matéria concreta da prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Para tal, o estudo recai sobre a análise do conceito de jogos e apostas *online* e os mecanismos que, neste particular contexto, podem dar cobertura a crimes de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. O objetivo deste trabalho consiste na análise das fragilidades intrínsecas aos jogos e apostas *online*, o modo como as fragilidades identificadas foram combatidas e as diligências futuras neste âmbito para assegurar a minimização do risco potencial de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Em face das duas questões colocadas nesta dissertação, analisaremos as razões que levaram à criação de um documento legislativo específico para os jogos e apostas *online*, bem como a necessidade de evolução da regulação dos jogos e apostas *online* para um panorama europeu, identificando, sempre, as suas vantagens e desvantagens. Posto isto, pretende-se no final da presente dissertação apresentar uma resposta tão clara quanto possível às duas questões em análise.

Abstrat

This dissertation focuses on the analysis of online gambling and betting in Portugal and its regulation on the prevention and fight against money laundering and terrorist financing. To this end, the study focuses on the analysis of the concept of online gambling and the mechanisms that this practice has for money laundering and terrorist financing crimes. The objective of this assignment is to analyse the weaknesses intrinsic to online gambling and betting, how the weaknesses identified were combated and future steps in this area to ensure the minimisation of the potential risk of money laundering and terrorist financing in this way. Given the two questions asked in this dissertation, we will analyse the reasons that led to the creation of a specific legislative document for online gambling and betting, as well as the need for the evolution of the regulation of online gambling and betting to a European overview, always identifying its advantages and disadvantages. Thus, it is intended at the end of this dissertation to present an answer as clear as possible to the two questions under analysis.

1. Introdução

Considerando as sucessivas inovações tecnológicas nas mais variadas matérias, o setor dos jogos e apostas não foi exceção. Desde já há uns anos que os jogos e apostas *online* vêm sendo uma realidade mundial, contudo, Portugal, apenas em 2015, considerou relevante regular esta nova realidade, dando origem ao Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril que aprova o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *Online.*

Os jogos e apostas *online*, no ordenamento português, sofreram um grande impacto com a pandemia COVID-19. Concretizando, determinados jogos e apostas *online*, como é o caso dos jogos de fortuna ou azar, foram fortemente impulsionados pelo *lockdown* vivido no ano de 2020 e início de 2021. Desta feita, vários indicadores publicados pelo Serviço de Regulação e Inspeção do Jogo, tais como, receita bruta, volume de apostas e novos registos de jogadores, permitem confirmar a conclusão acima referida do aumento desta atividade a nível nacional[1].

No momento de desenvolvimento do normativo aplicável nesta sede, o legislador demonstrou preocupação quanto à prevenção da utilização dos jogos e apostas *online* para atividades ilícitas, como o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, na medida em que os jogos e apostas *online* permitem múltiplas formas de branquear capitais, uma vez que se pode tornar impossível o rastreamento dos capitais utilizados para as apostas. Assim, pode ser depositado determinado valor para jogar proveniente de atividades ilícitas e rapidamente obter-se ganhos com algumas apostas podendo posteriormente retirar-se todo o montante fazendo com que este no final pareça resultado de sorte no jogo.

A presente dissertação encontra-se intimamente relacionada com o setor financeiro, uma vez que, os meios de depósito e levantamento do capital permitidos pelas plataformas de jogo em Portugal apresentam ligação direta com o setor financeiro, em concreto, com a banca.

Posto isto, a metodologia do presente estudo baseou-se na análise do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *Online* e na Lei portuguesa que estabelece as medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Esta dissertação encontra-se dividida em quatro momentos fundamentais para a procura das respostas às seguintes questões: O Regime Jurídico dos Jogos e Apostas

[1] *Cfr*. informação disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/

Online colmatou as insuficiências da Lei do Jogo para regulação da matéria de jogos e apostas *online*? Serão o regime nacional e as suas autoridades competentes capazes de fazer face à problemática do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nos jogos e apostas *online*?

Numa primeira fase será feita uma contextualização histórica do jogo em Portugal, bem como, a apresentação das noções principais para o tratamento deste tema das apostas *online* e do seu enquadramento legal.

Em seguida cumpre identificar a existência dos crimes de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nas apostas *online*. Para tal, é imperativo, numa primeira etapa detalhar, em termos gerais, o que é o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, terminando com a passagem da aplicação dos conceitos ao setor de atividade em análise.

Após a identificação dos mecanismos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nas apostas *online,* resulta implícito a necessidade de combater os problemas previamente identificados, sendo por isso relevante perceber as disposições legais aplicáveis, bem como, o papel das entidades obrigadas neste âmbito. Este combate pode resultar em medidas imediatas, bem como, na reflexão dos desafios impostos e, consequente, definição do caminho futuro, seja a nível nacional ou europeu.

Posto isto, o último momento resulta no raciocínio crítico subjacente das temáticas abordadas ao longo deste trabalho, culminando com a definição de resposta aos problemas inicialmente colocados.

2. Noção de jogos e apostas *online* e o seu enquadramento legal

A prática de jogos de fortuna ou azar existe, em Portugal, já há alguns séculos, contudo, apenas, no século XX deixou de ser considerada como uma atividade ilícita, passando a estar regulada conforme melhor detalhado em secção posterior.

Como consequência da inovação tecnológica, a par dos jogos de fortuna ou azar, passou a ser possível, a prática dos mesmos através de meios eletrónicos, e desta forma, nascem os jogos e apostas *online.*

Esta prática foi ganhando particular destaque em face das receitas e volume de negócios que esta atividade gera, tornando-se, também, um meio de receitas para o Estado, através de impostos. A par desta questão económica, levantam-se várias questões jurídicas quanto à sua regulação e os perigos inerentes a esta prática.

Em suma, os jogos e apostas *online* podem ser definidos como os jogos de fortuna ou azar[2], as apostas desportivas[3] à cota e as apostas hípicas[4], mútuas[5] e à cota[6], praticados à distância, utilizando para tal diversos equipamentos ou sistema.

Cumpre, ainda, destacar que existem em Portugal quinze entidades licenciadas para exploração da prática de jogos e apostas *online,* estando associadas a cada uma destas entidades uma marca, conforme consta do sítio da internet do Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos ("SRIJ").

---

[2] *Cfr.* Art. 4.º, alínea n), Anexo I do RJO, "«Jogo de fortuna ou azar», aquele que implica o dispêndio de uma quantia em dinheiro e cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte;"

[3] *Cfr.* Art. 4.º, alínea b), Anexo I do RJO, "«Aposta desportiva», aquela através da qual se coloca uma quantia em dinheiro associada a um prognóstico sobre um determinado tipo de resultado de uma competição ou prova desportiva previamente identificada, cujo desfecho é incerto e não dependente da vontade dos participantes;"

[4] *Cfr.* Art. 4.º, alínea c), Anexo I do RJO "«Aposta hípica», aquela através da qual se coloca uma quantia em dinheiro associada a um prognóstico sobre um determinado tipo de resultado de uma competição ou corrida de cavalos, cujo desfecho é incerto e não dependente da vontade dos participantes;"

[5] *Cfr.* Artigo 4.º, alínea d), Anexo I do RJO "«Aposta mútua», aquela em que uma percentagem da totalidade das quantias apostadas é reservadas a prémios a distribuir pelos apostadores que tenham acertado no tipo de resultado a que se referia a aposta, revertendo o remanescente para a entidade exploradora que organiza a aposta;"

[6] *Cfr.* Artigo 4.º, alínea a), Anexo I do RJO "«Aposta à cota», aquela em que o apostador joga contra a entidade exploradora, organizadora da aposta, com base num valor igual ou superior a 1,00 (cota), comportando até duas casas decimais, previamente definido ou convencionalmente fixado, valor esse associado a cada um dos prognósticos possíveis para cada aposta em função da probabilidade de ocorrência de um determinado tipo de resultado, sendo o prémio o produto da multiplicação do montante da aposta ganhadora pelo correspondente valor ou aquela em que os apostadores jogam uns contra os outros, sendo o prémio o produto da multiplicação do montante da aposta ganhadora pelo coeficiente fixado, subtraída a comissão previamente definida pela entidade exploradora;"

Conhecido um dos conceitos base da nossa análise, jogos e apostas *online*, importa, agora, perceber a dinâmica inerente a esta atividade, ou seja, os requisitos necessários para a prática do jogo.

2.1. A prática do jogo em Portugal

Para que seja possível a prática do jogo e apostas *online* é necessário a criação de um registo de jogador numa das plataformas de jogo licenciadas pelo SRIJ. Após a validação o jogador pode depositar na sua conta de jogador o montante pretendido através dos métodos de depósito referidos *infra*, desde que cumpra os limites estipulados pelas aplicações. A partir do momento em que o depósito esteja validado, o jogador poderá proceder à prática dos jogos e apostas *online*. O ciclo desta prática culmina no levantamento dos proveitos do jogo.

Desta forma, importa detalhar cada uma destas fases do ciclo para prática dos jogos e apostas *online*.

2.1.1. O registo de jogador

O registo do jogador é o primeiro passo para a participação nesta atividade. Assim, o registo do jogador pressupõe a partilha com a plataforma de jogos dos seguintes dados: nome completo, data de nascimento, nacionalidade, profissão, morada de residência, número de identificação civil ou passaporte, número de identificação fiscal, endereço de correio eletrónico e elementos da conta de pagamento. Após a inserção destes dados pelo jogador, a entidade exploradora deverá proceder à verificação da sua identidade. Finalizado o processo de verificação do registo do jogador e, caso não tenha sido identificada nenhuma irregularidade que necessite de diligências adicionais, a conta do jogador fica ativa.

2.1.2. Métodos de depósito/levantamento

Após a finalização do registo, o jogador para iniciar a prática dos jogos e apostas *online* necessita de depositar um determinado montante na sua conta de jogador e, posteriormente, poderá optar pelo levantamento do montante depositado. Assim, cada plataforma de jogo apresenta no seu sítio da Internet os métodos de depósito e levantamento disponíveis. A tabela apresentada *infra* sintetiza os métodos de depósito aceites pelas Entidades Licenciadas em Portugal.

Método de depósito	N.º de Entidades Licenciadas	% de Entidades Licenciadas
Cartão de crédito/débito	15	100%
Multibanco	15	100%
Transferência Bancária	4	27%
e-Wallet		
MBWay	9	60%
Apple pay	1	7%
Paypal	8	53%
Paysafecard	7	47%
Skrill	10	67%
Neteller	9	60%
Muchbetter	2	13%
MeoWallet	1	7%
Teleingresso	1	7%
Boleto Bancário	1	7%

Tabela 1: Métodos de Depósito aceites pelas Entidades Licenciadas em Portugal[7]

Da análise da tabela, cumpre destacar os dois métodos de pagamento aceites por todas as entidades licenciadas em Portugal, cartão de crédito/débito e multibanco. Dos nove métodos de depósito via *e-wallets*, apenas 4 só aceites por, pelo menos, metade das entidades licenciadas em Portugal e, a maioria dos restantes é aceite apenas por uma entidade licenciada. Adicionalmente, a *Estoril Sol Digital, Online Gambling Products and Services, S.A.* é a única entidade a aceitar como método de depósito, o boleto bancário, sendo este o sistema de pagamento mais utilizado no Brasil, indicando no seu sítio da internet que este método se encontra disponível para clientes a residir no Brasil.

[7] *Cfr.* informação constante do sítio da internet das quinze entidades licenciadas em Portugal, disponível em: https://www.betclic.pt/perguntasfrequentes?category=0; https://sports.bwin.pt/pt/sports; https://www.estorilsolcasinos.pt/pt/apoio/metodos-deposito; https://www.pokerstars.pt/poker/real-money/; https://www.solverde.pt/registo/metodos-pagamento; https://www.nossaaposta.pt/ajuda-faq; https://apostas.placard.pt/home; https://www.luckia.pt/perguntas/gerais/; https://www.888.pt/dinheiro-real/deposito/; https://www.betano.pt/art./faqs-perguntas-frequentes/309709/#Paragraph6_1; https://www.moosh.pt/help/; https://www.betway.pt/perguntas-frequentes/; https://www.bidluck.pt/metodos-pagamento; https://www.bacanaplay.pt/pagamentos/; https://www.casinoportugal.pt/info/pagamento.

Tal como para os métodos de depósitos, importa sintetizar, também, os métodos de levantamento aceites pelas Entidades Licenciadas em Portugal, conforme tabela 2.

Método de levantamento	**N.º de Entidades Licenciadas**	**% de Entidades Licenciadas**
Cartão de crédito/débito	9	60%
Transferência Bancária	15	100%
e-Wallet		
Apple pay	1	7%
Paypal	8	53%
Paysafecard	3	20%
Skrill	8	53%
Neteller	8	53%
Muchbetter	1	7%

Tabela 2: Métodos de Levantamento aceites pelas Entidades Licenciadas em Portugal[8]

Assim, as principais conclusões resultantes desta tabela são: menor número de opções comparativamente com os métodos de depósitos; as plataformas indicam que o método de levantamento só estará disponível caso tenha sido realizado algum depósito através do meio de levantamento solicitado; todas as plataformas utilizam como meio de levantamento as transferências bancárias; as e-*wallets*: paypal, skrill e neteller mantêm percentagens elevadas acima dos 50% tal como ocorre nos métodos de depósito; comparativamente com os métodos de depósito apenas o Paypal assume uma igual percentagem, sendo utilizado como meio de depósito e levantamento em igual número de entidades licenciadas.

Após a análise dos requisitos para a criação do registo de jogador e condições inerentes para o desenrolar dos jogos e apostas *online*, importa perceber a tipologia/perfil dos jogadores em Portugal.

2.2. A caraterização dos jogadores em Portugal

No ordenamento português, a prática de jogos e apostas *online* é considerada como lazer ou mero divertimento, porém, não deve ser desconsiderada a existência de

[8] *Idem.*

jogadores cuja atividade profissional consiste nesta prática. Assim, para um jogador profissional os seus rendimentos são provenientes, significativamente, da prática do jogo. Em resultado da carência de definição de categoria profissional, os rendimentos destes jogadores não estão sujeitos a tributação, na medida em que a tributação ocorre apenas na esfera das entidades exploradoras.

Esta situação precária de ausência de tributação para os rendimentos dos jogadores profissionais origina diversos constrangimentos no seu quotidiano, por exemplo, o não reconhecimento destes rendimentos na declaração de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares pode impossibilitar o arrendamento de determinada habitação, para a qual o jogador pode ter disponibilidade financeira. Adicionalmente, o levantamento da conta de jogador e consequente depósito numa conta de depósito no setor bancário, pode gerar problemas relacionados com o *compliance* bancário. Desta feita, a determinação de suspeitas de branqueamento de capitais pode levar ao bloqueio da conta bancária, enquanto decorra a análise dos factos. Esta situação obriga a que estes procurem soluções alternativas para colocar o capital em circulação.

Conforme comunicado datado de 8 de abril de 2019, a *European Gaming and Betting Association* ("EGBA")[9] apelou às autoridades portugueses competentes em matéria de jogos e apostas *online* a revisão do regime fiscal aplicável, por forma a promover que o mercado se torne mais atrativo para os jogadores, em face do elevado número de apostadores em Portugal a jogar em entidades não licenciadas em Portugal.

O Governo determinou a constituição e composição um grupo de trabalho para procurar colmatar as falhas identificadas pela EGBA, permitindo um maior número de entidades licenciadas em Portugal, diminuindo, consequentemente, o número de jogadores portugueses a apostar em entidades não regulamentadas.

Após a apresentação das noções base de jogos e apostas *online*, cabe fazer uma breve análise da legislação portuguesa, nomeadamente, o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas *Online.*

2.3. Enquadramento legal

Conforme referido anteriormente, o legislador português procurou terminar com a repressão da prática do jogo, na medida em que era impossível continuar a ignorar a

[9] *Cfr*. Comunicação disponível em: https://www.egba.eu/news-post/egba-calls-for-online-gambling-tax-review-in-portugal-to-improve-functioning-of-the-market/

realidade vivida no início do século XX, tendo culminado numa realidade mais tolerante. Assim, nasce o primeiro documento legislativo nesta matéria, o Decreto-Lei n.º 14.463, de 3 de dezembro de 1927, que descriminaliza a prática do jogo, definindo um conjunto de termos e condições aceitáveis para que todas as partes envolvidas estivessem salvaguardadas, desincentivando o jogo clandestino. Em 1989, procederam-se a alterações ao diploma acerca da exploração dos jogos de fortuna ou azar, nomeadamente através da definição das modalidades e formas de exploração. Estas alterações deram origem ao Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, denominado *Lei do Jogo*. Em resultado de diversos fatores, sendo um deles a inovação tecnológica, tornou-se possível o acesso a estes jogos via *online.* Deste modo, a prática dos jogos e apostas *online* segue em linha o que aconteceu com os jogos de fortuna ou azar, antes da sua regulação em 1927. Assim, surgiu a necessidade de criar um documento legislativo autónomo do já existente, o que resultou o Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril que aprova o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online ("RJO").

O RJO dá resposta imediata a uma das questões do presente estudo, ou seja, indica o fator que impediu que os jogos e apostas *online* não pudessem ser incorporados no normativo já existente. Concretizando, segundo o preâmbulo do RJO, "o quadro normativo atual regulador dos jogos de fortuna ou azar revela-se incapaz de dar resposta à atual dimensão desta atividade, sendo necessário regular novas formas de exploração que permitam responder às evoluções verificadas no mercado*".* Assim, o modelo de exploração dos jogos de fortuna ou azar encontrava-se desatualizado, pelo que, o documento legislativo carecia de profundas alterações por forma a acompanhar os desenvolvimentos verificados nos últimos anos.

Conforme indicado anteriormente, os jogos e apostas *online* em Portugal só foram regulados em 2015, com a entrada em vigor do RJO, integrando um grupo de países de regulação tardia desta atividade, por oposição, ao grupo de países pioneiros: Dinamarca, Espanha, França, Itália, Malta e Reino Unido.

O regime legal aplicável em Portugal surge através da junção de dois fatores, sendo eles, as recomendações da Comissão Europeia, através do Livro Verde conforme explicado de seguida, e as melhores práticas adotadas pelos países pioneiros na regulamentação dos jogos e apostas *online.*

2.3.1. O Livro Verde

Os jogos e apostas *online* em território europeu apresentam, há já longos anos, uma trajetória crescente na sua oferta. Em face disto, o Parlamento Europeu indica no seu Relatório sobre os jogos em linha no mercado interno, de 14 de junho de 2011[10], que a regulamentação do setor se tornou algo urgente, por forma a colmatar os riscos associados e promover a proteção dos cidadãos e manter a ordem pública. Considerando o princípio da subsidiariedade[11], disposto no art.º 5 do Tratado da União Europeia, a União Europeia não possui competências exclusivas nesta matéria, pelo que, não existe, até à data, qualquer regulação europeia específica para o setor. Deste modo, cada Estado Membro dispõe da liberdade para regulamentar o setor, originando algumas dificuldades, principalmente numa escala transfronteiriça, na medida em que cada Estado Membro regula a matéria de forma distinta. Assim, assume especial importância a cooperação internacional entre todos as partes, por forma a assegurar que não exista a fragmentação do mercado. Adicionalmente, o Parlamento Europeu refere no seu relatório de 2011 o desenvolvimento do mercado não autorizado, considerando, por isso, que "o objetivo central deve ser controlar seriamente esse mercado negro e "cinzento"[12].

No Relatório sobre os jogos em linha no mercado interno do Parlamento Europeu, datado de 11 de junho de 2013[13], cumpre salientar o tema do branqueamento de capitais, identificado nos pontos 43 a 48. Assume, novamente, destaque, a importância da cooperação entre as diversas autoridades competentes, bem como, a designação da autoridade competente responsável pelo controlo dos jogos e apostas *online* e o papel das entidades licenciadas para a identificação de atividades suspeitas. Mais indica, a proposta

---

[10] *Cfr*. Documento disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0342_PT.html

[11] *Cfr*. Glossário das sínteses do website EUR-Lex "O princípio da subsidiariedade é definido no art. 5.° do Tratado da União Europeia. Visa garantir uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível da União Europeia (UE) se justifica à luz das possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a UE só deve atuar quando a sua ação for mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local (exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva)*."*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=pt

[12] *Cfr*. Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno, pág. 3: "*A noção de mercado «cinzento» (...)* é utilizada para descrever mercados constituídos por operadores devidamente licenciados num ou mais Estados-Membros que prestam serviços de jogo em linha noutros Estados-Membros sem terem obtido uma autorização para tal nos termos da respectiva legislação nacional. Contrariamente àquela noção, mercados «ilegais» ou «negros» designam os mercados nos quais operadores não licenciados tentam prestar serviços de jogo em linha*."*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN

[13] *Cfr*. Documento disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0218_PT.html

de alteração da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, por forma, a tratar também os jogos e apostas *online.* Por fim, realçou a importância da existência de sistemas de registo e de verificação fiáveis que permitam identificar indivíduos suspeitos de realizarem atividades criminosas, tais como o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Em face da evolução dos jogos e apostas *online* e dos problemas intrínsecos a este setor, a Comissão Europeia lançou em 2011 uma consulta pública sobre os jogos e apostas *online* dirigida a todos os Estados Membros, Parlamento Europeu, Comité Economico e Social Europeu e demais partes interessadas.

Desta consulta pública resultou, em 24 de março de 2011, o Livro Verde[14] sobre o jogo em linha no mercado interno[15], com o intuito de identificar os desafios com os quais se deparam os poderes públicos, permitindo aferir a situação existente em cada Estado Membro, bem como, as melhores práticas adotadas. Adicionalmente, procura perceber a adequação da coexistência de diferentes normativos[16] nacionais e a possível necessidade de intervenção por parte da União Europeia para a sua harmonização e eficácia. A análise das respostas a esta consulta pública, permitiu concluir sobre a necessidade de uma maior clareza em virtude das divergências apresentadas em cada Estado Membro.

Cumpre, desde já, destacar, que aquando da elaboração do Livro Verde, alguns Estados Membros não apresentavam regulação para os jogos e apostas *online,* como é o caso de Portugal.

Assim, a Comissão Europeia elabora, em 23 de outubro de 2012, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao

[14] *Cfr*. Glossário das sínteses do website EUR-Lex, *"*Os Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Europeia destinados a promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Convidam, assim, as partes interessadas (organismos e particulares) a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem, por vezes, constituir o ponto de partida para desenvolvimentos legislativos que são, então, expostos nos Livros Brancos.*"*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pt

[15]*Cfr*. Documento disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN

[16] A existência de dois normativos diferentes aplicáveis aos jogos e apostas *online*: a gestão dos jogos e apostas *online* pode ser atribuída (i) entidades licenciadas que prestam os seus serviços num quadro regulado ou, (ii) ao Estado, através de monopólio por si controlado.

Comité das Regiões para um enquadramento europeu completo do jogo em linha[17], onde identifica os principais desafios decorrentes da coexistência de diferentes quadros normativos nacionais, procurando, ainda, respostas aos mesmos.

Tendo, em consideração os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comissão Europeia propôs um conjunto de iniciativas e medidas para melhorar a clareza jurídica e estabelecer estratégicas, definindo cinco domínios a privilegiar para colmatar os desafios identificados nos jogos e apostas *online*. Concretizando, os domínios identificados prendem-se com (i) a conformidade dos quadros regulamentares nacionais cm o direito da União Europeia; (ii) o reforço da supervisão, da cooperação administrativa e da aplicação eficiente; (iii) a proteção dos consumidores e dos cidadãos; (iv) a prevenção da fraude e do branqueamento de capitais e (v) a salvaguarda da integridade d desporto e prevenção da manipulação de resultados.

Após o enunciado dos pressupostos que contribuíram para a criação do RJO, cabe, agora, proceder a uma análise das disposições constantes do mesmo.

2.3.2. Análise do RJO

O RJO apresenta no seu art. 5.º as categorias de jogos e apostas *online* autorizados, ou seja, apostas desportivas à cota, apostas hípicas, mútuas e à cota e jogos de fortuna e azar. Esta última categoria encontra-se dividida em vários tipos, sendo que, a lista não é fechada, uma vez que a entidade de controlo, inspeção e regulação pode autorizar novos tipos.

Por forma a salvaguardar os jogadores, em especial os mais vulneráveis, o RJO define a necessidade de criação de políticas de jogo responsável baseadas nos princípios da integridade, fiabilidade e segurança, conforme previsto no seu art. 7.º.

Nos termos do art. 8.º do RJO, a exploração dos jogos e apostas *online* está reservado ao Estado Português. A atribuição da exploração dos jogos e apostas *online*, concretiza-se através da emissão de licença, pela entidade de controlo, inspeção e regulação, que será objeto de análise no presente capítulo.

Para além dos requisitos procedimentais e demais condições para a atribuição de licenças para exploração dos jogos e apostas *online*, previstas nos art. 11.º e 13.º do RJO, as entidades interessadas deverão, ainda, cumprir outras condições relevantes. Para que uma pessoa coletiva e os seus representantes legais possam explorar os jogos e apostas

[17] *Cfr*. Documento disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estudos/eu_para_um_enquadramento_europeu_completo_do_jogo_em_linha.pdf

online devem ser considerados idóneos, desta forma, o art. 14.º do RJO identifica todas as situações para que as pessoas coletivas e os seus representantes legais sejam considerados não idóneos. Como exemplo, para que a pessoa coletiva possa ser considerada idónea não se pode encontrar em estado de insolvência declarada por sentença judicial, em fase de liquidação, dissolução ou cessação da atividade, bem como, a condenação, por decisão transitada em julgado, pela prática dos crimes de burla, corrupção, fraude e branqueamento de capitais. A par do cumprimento do requisito de idoneidade, a entidade requerente da exploração desta atividade deve ser dotada de capacidade técnica, económica e financeira. Conforme disposto no art. 15.º do RJO, a capacidade técnica é avaliada pelo meios humanos que dispõe, sejam certificados ou detentores de experiência nas tecnológicas utilizadas neste âmbito. A capacidade económica e financeira é determinada através do indicador de autonomia financeira, resultando do rácio do capital próprio sobre o total de ativos líquidos, nos termos do art. 16.º do RJO.

Adicionalmente, o exercício da atividade de exploração dos jogos e apostas *online* rege-se pelo princípio geral previsto no art. 24.º do RJO, ou seja, a exploração desta atividade *"*deve ser realizada com integral respeito pela dignidade das pessoas, pelo direito à honra, pelo direito à intimidade e à imagem e pelo direito de propriedade, bem como pelos demais direitos legalmente reconhecidos*"*.

Esta breve análise ao regime jurídico aplicável termina com as disposições aplicáveis em termos de tributação. Desta forma, os jogos e apostas *online* ficam sujeitos ao Imposto Especial de Jogo *Online*, não sendo abrangidos pelo Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas e Imposto de Selo, conforme disposto nos art. 87.º e 88.º do RJO.

Adicionalmente, cumpre destacar, a importância atribuída pelo regulador à temática do branqueamento de capitais nos vários momentos desta atividade. Concretizando, a prevenção do branqueamento de capitais é um dos objetivos plasmados no RJO, pelo que é tido em consideração, desde o processo de atribuição de licença para exploração dos jogos e apostas *online* e cumprimento do requisito de idoneidade, bem como é identificado como uma das obrigações subjacentes às entidades licenciadas. Após a atribuição da licença, caso a entidade licenciada viole as disposições previstas para a prevenção do branqueamento de capitais a sua licença poderá ser revogada.

O RJO apresenta várias referências a "entidade de controlo, inspeção e regulação", sendo, por isso, importante perceber quais as autoridades competentes nesta matéria no ordenamento jurídico português.

2.3.2.1. Entidades de controlo, inspeção e regulação em Portugal

O Turismo de Portugal, I.P., integrado no Ministério da Economia e Transição Digital, tem por missão fiscalizar os jogos de fortuna ou azar. Assim, as funções de controlo, inspeção e regulação dos jogos de base territorial e dos jogos e apostas online, são atribuídas ao Turismo de Portugal, I.P. Estas funções são desempenhas pela Comissão de Jogos e pelo SRIJ, nos termos do art. 45.º do RJO, remetendo para o Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho que aprova a lei orgânica do Turismo de Portugal, I.P., conforme sucessivamente alterado ("Decreto-Lei 129/2012").

Conforme disposto no art. 7.º do Decreto-Lei 129/2012, "[a] comissão de jogos é o órgão responsável pela orientação, acompanhamento e supervisão da atividade do Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos" detendo "poderes de controlo, inspeção, regulação e sancionatórios*"*.

Sinteticamente, em matérias de jogo e apostas *online,* compete à Comissão de Jogos: (i) atribuir, emitir, prorrogar, suspender e revogar licenças para a exploração; (ii) emitir regulamentos; (iii) fixar prazos para o cumprimento de obrigações decorrentes da lei, das licenças para a exploração, quando aqueles não estejam expressamente fixados; (iv) decidir os processos administrativos e de contraordenação, incluindo os relativos à publicidade de jogos e apostas, aplicando as respetivas multas, coimas e demais medidas sancionatórias previstas na lei e adotando as medidas cautelares necessárias; (v) deliberar sobre a realização das diligências necessárias à boa prossecução dos processos sancionatórios, nomeadamente de busca e apreensão, sem prejuízo da decisão da autoridade judiciária competente; (vi) aprovar códigos de conduta e manuais de boas práticas; (vii) definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à exploração e à prática dos jogos e apostas online, com respeito pelo quadro legislativo, regulamentar e contratual em vigor; (viii) aprovar as regras de execução dos jogos e apostas online, bem como a lista de modalidades, competições e provas que podem vir a ser objeto de aposta; (ix) definir o valor das cauções devidas pelas entidades exploradoras dos jogos e apostas online; (x) homologar os sistemas técnicos de jogos e apostas online; (xi) determinar a realização de auditorias, inquéritos, sindicâncias ou outras averiguações respeitantes à gestão e funcionamento das entidades exploradoras, incluindo à sua situação económica,

financeira ou tributária em matéria de impostos especiais sobre o jogo; e (xii) aplicar medidas preventivas e cautelares de inibição de acesso às salas de jogo.

Por outro lado, o SRIJ é um serviço do Turismo de Portugal, I.P., sujeito a tutela do Secretário de Estado de Turismo, que detém poderes inspetivos, sendo dotado de autonomia técnica e funcional, bem como, de poderes de autoridade pública no exercício das suas funções, nos termos do art. 9.º, n.º 2 do Decreto-Lei 129/2012.

O RJO introduziu um conjunto de competências acrescidas para o SRIJ, em matéria de jogos e apostas *online*, previstas no art. 9.º, n.º 3 do Decreto-Lei 129/2012: (i) emitir instruções e orientações de caráter vinculativo assim como recomendações; (ii) abrir e instruir os processos administrativos e de contraordenação, incluindo os relativos à publicidade de jogos e apostas; (iii) arrecadar e gerir as receitas destinadas a suportar a prossecução da atividade de controlo, inspeção e regulação dos jogos e apostas online; (iv) liquidar as contrapartidas, as taxas e os impostos devidos pelo exercício da atividade, bem como, as multas, as coimas, as custas dos processos e as sanções pecuniárias compulsórias aplicadas neste âmbito; e (v) assegurar a criação e a gestão de bases de dados com informação atualizada sobre as pessoas que, voluntária, administrativa ou judicialmente, se encontrem impedidas de jogar.

Em face do exposto no presente capítulo, a par da temática desta dissertação, importa agora explorar os crimes financeiros em questão, branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, e perceber em que medida e contornos estes crimes existem no setor dos jogos e apostas *online*.

3. Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo nos jogos e apostas *online*

3.1. Noções gerais

3.1.1. Branqueamento de capitais

A preocupação com o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo é mundial e ao nível de todos os setores de atividade. Desta feita, esta é uma das matérias reguladas a nível europeu e transposta para o ordenamento jurídico português. Posto isto, a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto ("Lei 83/2017"), que transpõe parcialmente a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, ("Diretiva (UE) 2015/849") contempla medidas preventivas de combate a estes crimes financeiros[18].

A Lei 83/2017 apresenta no seu art. 2.º um conjunto de definições relevantes para o estudo, incluindo a definição de branqueamento de capitais. Contudo, esta definição remete para outro documento legislativo, o Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março ("Código Penal"). Assim, nos termos do art. 368.º-A do Código Penal, o branqueamento de capitais é a *"*transformação, por via de atividades criminosas que visam a dissimulação da origem ou do proprietário real dos fundos, dos proventos resultantes de atividades ilícitas, em capitais reutilizáveis nos termos da lei, dando-lhes uma aparência de legalidade*"*.

Cumpre destacar que a Lei 83/2017 e a Lei 58/2020 funcionam no momento a montante como mecanismo de prevenção e o Código Penal funciona como mecanismo de punição, em um momento a jusante. Porém, citando João Luz Soares, *"*na articulação do regime previsto no CP com o regime previsto no espectro do quadro sancionatório próprio da Lei 83/2017, dificilmente atingiremos um equilíbrio sustentável*."* [19], uma vez que, segundo João Luz Soares, o quadro sancionatório previsto na Lei 83/2017 não é coerente com o regime do Código Penal, sendo que, um dos principais fatores de divergência assenta na disparidade das baixas molduras penais *versus* coimas de montante

[18] A Lei 83/2017 foi alterada pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto ("Lei 58/2020), que transpõe a Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 ("Diretiva (UE 2018/843").

[19] *Cfr* Soares, João Luz, *As fragilidades da nova lei de branqueamento de capitais portuguesa,* 2020.

elevado. Em suma, é fundamental uma progressão que leve à convergência entre o modelo sancionatório da Lei 83/2017, alterada pela Lei 58/2020 e o Código Penal.

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um organismo intergovernamental de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Este organismo define o branqueamento de capitais como um processo que apresenta três fases: colocação, circulação e integração[20].

Na primeira fase, colocação (*placement)*, os bens e rendimentos são colocados nos circuitos financeiros e não financeiros. Esta fase é de extremo risco para o agente branqueador, uma vez que, necessita de colocar o capital na economia, dando a aparência de licitude ao mesmo. Deste modo, existem inúmeros meios utilizados pelos agentes branqueadores para ocultar a proveniência ilícita dos capitais, tais como, a colocação dos capitais no setor bancário, o investimento no setor imobiliário e a utilização das diferentes tipologias de apostas *online*. Esta, por ser a primeira fase do processo, requer maior atenção e perícia por parte dos agentes branqueadores, na medida em que é expectável que os capitais, até este momento, não tenham sido alvo de um número de movimentos considerável. Por isso, é a fase que apresenta maior facilidade para a descoberta da origem dos capitais.

A segunda fase, circulação (*layering)*, implica a movimentação dos capitais de tal ordem que torna impeditivo em caso de uma possível investigação chegar à origem do mesmo. É nesta fase que se exploraram os possíveis mecanismos intrínsecos ao sistema financeiro que permitem as movimentações dos mesmos. Após a colocação dos capitais no sistema financeiro, é comum o recurso a paraísos fiscais e *offshore* colocando os capitais em ordenamentos fracamente capacitados de instituições capazes de cumprir as suas funções de regulação e supervisão, permitindo encobrir os capitais de forma célere. Contudo, tem sido tornado público, nos últimos anos, as várias descobertas associadas a estes crimes e outros crimes, pelo que atualmente este mecanismo não é de todo visto como uma forma segura. Por último, têm surgido novas formas de investimento, tais como, os criptoativos, com ênfase sobre as criptomoedas, que poderá ser considerado como o novo mecanismo de branquear capitais pela facilidade nas suas transações permitindo que o capital esteja em constante circulação e, por isso, não permite que a sua origem seja descoberta de forma célere. É este ponto que considero ser mais importante

[20] *Cfr*. Documento disponível em: https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf

de analisar, pois é o mais recente e aquele onde os reguladores ainda tentam perceber todo o âmbito das criptomoedas de modo que consigam legislar.

A última fase, integração (*integration)*, ocorre quando já houve imensas transações referentes ao mesmo capital que tornam a sua origem com fracas probabilidades de ser detetada e por isso é possível utilizar o capital livremente, nos circuitos económicos, sem ser possível desconfiar-se da sua proveniência criminosa. Os meios identificados em Portugal, para integração dos capitais no património do branqueador passam, por exemplo, pela aquisição de bens imóveis respeitantes aos setores hoteleiros e imobiliário.

3.1.2. Financiamento do terrorismo

O GAFI definiu um conjunto de 40 recomendações de aplicação internacional de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. No documento intitulado "International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation – The FAFT Recommendations*"* de 2012, é apresentada a definição de financiamento do terrorismo, ou seja, "is the financing of terrorist acts, and of terrorists and terrorist organisations.*"*[21]. Assim, e de acordo com o previsto na Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo de 1999 da ONU, [22]"o financiamento do terrorismo ocorre quando alguém, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilegal e deliberadamente, fornecer ou reunir fundos com a intenção de serem utilizados ou sabendo que serão utilizados, total ou parcialmente, tendo em vista a prática de um ato que constitua uma infração compreendida no âmbito de um dos tratados enumerados no seu anexo e tal como aí definida; ou de qualquer outro ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, bastando-se com a tentativa.*"*[23]. No ordenamento jurídico

[21] Documento disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

[22] Documento disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_int_eliminacao_financiamento_terrorismo.pdf

[23] *Cfr* tese de mestrado intitulada "O branqueamento e o Financiamento do Terrorismo e da Proliferação: Uma perspectiva de *Compliance* Bancário", de Ana Lúcia Rodrigues Vicente de abril de 2018. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/26761/1/Dissertação%20de%20Mestrado%20-%20Ana%20Vicente%20.pdf

português, o crime do financiamento do terrorismo encontra-se previsto na Lei n.º 52/2003 ("Lei de Combate ao terrorismo"), concretamente, no seu art. 5.º-A.

Em Portugal, foi criada em 2015, a Comissão de Coordenação de Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, que têm como missão "acompanhar e coordenar a identificação, avaliação e resposta aos riscos de BC/FT a que Portugal está ou venha a estar exposto, contribuindo para a melhoria contínua da conformidade técnica e da eficácia do sistema nacional de combate ao BC/FT."[24]. Em conformidade com esta Comissão, a principal diferença entre o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo é que no primeiro o objetivo é ocultar a origem dos capitais, enquanto no segundo a intenção é ocultar a finalidade dos capitais. Assim, considera-se um desafio acrescido a prevenção e combate desta última atividade criminosa referida, na medida em que por vezes os capitais envolvidos têm origem lícita, tornando mais difícil a sua identificação.

3.2. Branqueamento de Capitais *via* jogos e apostas *online*

Cumpre, desde já, definir que existem dois momentos em que as transações ilegais ocorrem. Os jogos e apostas *online* podem ser utilizados como meio de ocultar a proveniência dos capitais. Nestes casos a transação ilegal ocorre *ex ante*. Por outro lado, quando os jogos e apostas *online* são utilizados no cumprimento de todas as legalidades e apenas os proveitos são considerados ilegais, por via de não declaração dos mesmos à autoridade tributária ou aplicação dos mesmos para a compra de bens ilegais, o momento da ocorrência dos factos ilícitos é *ex post.*

Os jogos e apostas *online* podem ser considerados como propícios ao branqueamento de capitais devido a várias caraterísticas intrínsecas a este tipo de jogo. Em primeiro lugar, possibilitam um processo de branqueamento de capitais mais ou menos demorado, consoante a disponibilidade para a realização de um número menor ou maior de apostas, como forma de aparentar a licitude dos capitais. Em segundo lugar, por se tratar de um produto virtual, origina dificuldades no rastreamento dos *cash flows* resultantes da prática do jogo. Em terceiro lugar, a existência de jurisdições em que os ganhos resultantes das apostas online não estão sujeitos a impostos.[25]

[24] *Cfr*. informação disponível em: https://www.portalbcft.pt/pt-pt/content/missão
[25] Em Portugal, a tributação incide sobre as entidades exploradoras e não sobre os jogadores.

Em virtude das caraterísticas intrínsecas aos jogos e apostas *online* já identificadas, esta prática apresenta um conjunto de riscos associados, os quais se encontram explanados *infra.*

3.2.1. Os riscos intrínsecos a esta prática

Considerando o estudo intitulado "The prevention of money laundering and combating the financing of terrorism - Guidance for remote and non-remote casinos*"* [26] realizado pela *Gambling Commission* é possível identificar quatro categorias de riscos intrínsecos à atividade de apostas *online.*

Cumpre, desde já, mencionar as categorias de riscos, sendo elas, risco geográfico, risco do cliente, risco de transação e risco do produto. Importa, ainda, ressalvar que, em 2008, o GAFI[27] considerou apenas três dos quatros riscos aqui considerados, excluindo da sua análise o risco do produto.

A criação de mecanismos internos de avaliação dos riscos, na sua globalidade, permitirá identificar apostas de elevados riscos, assim como, as pessoas envolvidas.

3.2.1.1. O risco geográfico

Cada país apresenta um determinado nível de risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Nos termos do n.º 3, da Anexo III da Lei 83/2017 são considerados países de risco potencialmente elevados aqueles que (i) não disponham de sistemas eficazes de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, (ii) tenham um nível significativo de corrupção ou de outras atividades criminosas, (iii) estão sujeitos a sanções, embargos, outras medidas restritivas ou contramedidas adicionais impostas, pelas Nações Unidas e pela União Europeia e (iv) proporcionam financiamento ou apoio a atividades ou atos terroristas. Adicionalmente, o GAFI divulga no seu sítio da internet as "jurisdições de elevado risco e não cooperantes"[28].

Assim, as plataformas de apostas *online* devem verificar a nacionalidade e a residência dos jogadores e, posteriormente, verificar o nível de risco associado a esse(s) país(es). Este processo possibilita a identificação prematura de eventuais situações de

[26] *Cfr.* Documento disponível em: https://assets.ctfassets.net/j16ev64qyf6l/564WHNgBoQQQXxhM0Su2ye/ab707df7d861c58136fd9e3a3d0e473f/FINAL_Prevention_of_money_laundering_5th_Ed_Rev_2.pdf

[27] Estudo intitulado "*RBA Guidance for Casinos"* de 23 de outubro de 2008. Disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA%20for%20Casinos.pdf

[28] *Cfr.* Informação disponível em: http://www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk

branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo via apostas *online,* na medida em que, jogadores com relações a países de risco potencialmente mais elevado poderão ser alvo de maior controlo e acompanhamento das suas transações.

3.2.1.2. O risco do jogador/cliente

No seguimento do risco anteriormente exposto é, necessário, para além da localização geográfica do jogador identificar outros fatores de risco que poderão aferir o risco inerente a cada jogador. Assim, podem ser considerados jogadores de risco elevado aqueles que, por exemplo, (i) sejam pessoas politicamente expostas, (ii) realizem gastos elevados, (iii) alterem os seus padrões de gastos e (iv) utilizam partes terceiras.

Concretizando, a utilização de partes terceiras, designadas por "mulas", para criação de contas e consequentes movimentações de capital, permitindo que sejam evitadas diligências quanto aos clientes.

A capacidade de as plataformas conseguirem identificar os seus jogadores, permite a redução do risco da utilização das apostas *online* para branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

3.2.1.3. O risco de transação (incluindo meios de pagamento)

As plataformas devem conhecer as potenciais ameaças para o branqueamento e capitais e financiamento do terrorismo ao nível dos meios operacionais que as mesmas envolvem. Concretizando, revelam risco situações de (i) criação de várias contas reduzido o montante global a transacionar dentro de cada conta individual, (ii) alteração regular das contas bancárias na plataforma, (iii) identificação de fraudes, seja a nível de roubo de detalhes ao nível das contas bancárias como da identidade para abertura de conta, (iv) utilização de cartões pré-pagos, (v) *e-wallets,* tais como, dinheiro, depósitos ou criptoativos e (vi) utilização de várias plataformas, para o mesmo jogo/aposta.

Em Portugal, por exemplo, a plataforma *Pokerstars* apenas permite a criação de uma conta por pessoa, por forma a bloquear a possibilidade de criação de contas para estes fins ilícitos, contudo, para além do roubo de identidade acima indicado ou a utilização dos dados pessoais de familiares, podem, ainda, tal como identificado no artigo que serve de base a esta exposição dos riscos, ser utilizadas "mulas". Assim, e estando o jogo *online* associado a branqueamento de capitais de fundos provenientes de atividade criminosa, tal como o tráfico de drogas, é possível usar a identidade das denominadas "mulas" (utilizadas no transporte da droga) para criação de contas de jogo e contas bancárias, sejam, contas bancárias ditas tradicionais como contas em *paysafes*.

3.2.1.4. O risco do produto

Os produtos oferecidos pelas plataformas de jogos e apostas *online* apresentam um conjunto de vulnerabilidades que permitem o branqueamento de capitais. Desde logo, o jogo *peer to peer*, isto é, o jogo em que duas ou mais pessoas em posições opostas, utilizam as mesmas fichas de jogo ou valores próximos, apostando diretamente umas contra as outras, permitindo, desta forma a transferência direta de fundos entre jogadores. A título de exemplo, a plataforma *pokerstars*, dispõe de um serviço denominado *Home Games* que permite a criação e gestão de jogos privados possibilitando definir o tipo de jogo, os limites a apostar, assim como, os jogadores por mesa. Deste modo, podem ser utilizadas estas mesas para as transações entre diversas pessoas.

Expostos os riscos intrínsecos aos jogos e apostas *online*, cabe agora apresentar dois exemplos associados à complexidade dos meios de depósito e levantamento, ou seja, concretizar com duas possibilidades de branqueamento de capitais nos jogos e apostas *online* e, desta forma, confirmar a existência deste crime através deste setor de atividade.

3.2.2. A complexidade dos meios de depósito/levantamento – dois exemplos práticos

Os jogadores/apostadores selecionam a(s) plataforma(s) de jogo, de entre as 15 entidades licenciadas junto da SRIJ, onde cria a sua conta de jogador, sujeito aos critérios de verificação de idade, identidade e morada. Tal como indicado na plataforma Pokerstars, *"*[a]o fornecer os seus documentos, terá benefícios adicionais enquanto jogador, nomeadamente o processamento mais rápido de transferências e aumento dos limites de depósito e de levantamento*."* (*cfr.* Separador "Motivos pelos quais temos de verificar documentos")[29]. Após a validação da conta, poderá selecionar o método de depósito preferencial dentro da oferta disponibilizada pela Entidade Licenciada selecionada. Em momento imediatamente subsequente, é definido o montante a depositar, existindo o processamento do mesmo, ficando depois disponível na conta do jogador, diferindo o tempo de espera consoante o método selecionado.

Vejamos dois exemplos práticos:

1. O jogador pretende branquear capitais no montante de 1 000€ (mil euros), utilizando como método as apostas online. Assim, o jogador realiza 2 (dois) depósitos no valor de 500€ (quinhentos euros) cada, usando para o efeito 2 (dois) métodos alternativos, *via* multibanco e *e-wallet* (por exemplo, via

[29] *Cfr.* Informação disponível em: https://www.pokerstars.pt/help/articles/docs-complaint/109082/

Skrill). Após o processamento dos depósitos, o jogador está em condições de movimentar o seu dinheiro dentro da sua conta, efetuando um conjunto de apostas. Por fim, o jogador retira da sua conta de jogador o montante remanescente para a *e-wallet*, Skrill, uma vez que, em consequência da realização de apostas na plataforma perde um determinado montante para a plataforma de jogo como compensação para a prestação dos serviços, sendo este valor cobrado denominado de "*rake".* Ao colocar os capitais nesta plataforma, consegue continuar o processo de circulação, nomeadamente, através da aquisição de criptomoedas.

2. Vários jogadores, podem, através da realização de jogos *peer to peer*, transferir entre si determinados montantes, resultando da prática do jogo e, por fim, retirar os montantes transacionados entre os jogadores para o sistema financeiro. Este pode ser o método utilizado para o pagamento de produtos e/ou serviços.

Em consequência da exposição *supra*, cumpre distinguir entre duas situações: depósito de quantias diminutas e depósito de quantias avultadas. Em Portugal, os depósitos de quantias avultadas são sujeitos a controlo e consequentes diligências para garantir as disposições legais em matéria de prevenção de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, conforme melhor detalhado aquando da análise dos deveres das entidades obrigadas.

Em face do exposto, é possível concluir que as transações de quantias avultadas no ordenamento jurídico português apresentam um risco muito elevado, podendo ser facilmente identificáveis. Contudo, os jogadores podem criar contas de jogador noutros ordenamentos, utilizando meios informáticos, tais como, *Virtual Private Network* ("VPN") utilizando dados pessoais de residentes nesses ordenamentos, por forma, a conseguirem branquear capitais ou, simplesmente, praticar o jogo noutras entidades que não se encontrem licenciadas em Portugal. Concretizando, um jogador português pode, através de ligação VPN, criar uma conta de jogador numa plataforma no Brasil, usando para a criação da conta os dados pessoais de uma parte terceira, "mula", e, deste modo, transferir diretamente capitais para outros jogadores residentes noutro ordenamento.

Após a definição dos conceitos chave, bem como, de existência de branqueamento de capitais nos jogos e apostas *online*, cabe, no próximo momento, perceber os meios de combate desta prática criminosa, na sua generalidade e as medidas aplicáveis ao setor dos jogos e apostas *online*. Nesta senda, cumpre ainda analisar o futuro quanto a este tema.

4. Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo nos jogos e apostas *online*

4.1. O regime geral

Conforme detalhado no capítulo anterior, as disposições aplicáveis ao combate do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo encontram-se na Lei 83/2017 alterada pela Lei 58/2020, resultado da transposição de Diretivas Europeias, Diretiva (UE) 2015/849 e Diretiva UE 2018/843, respetivamente.

Tratando-se a Lei 83/2017 de um normativo de prevenção ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, importa identificar e explicar sucintamente os deveres gerais a que as entidades obrigadas estão sujeitas. Assim, cumpre, desde já, indicar que as entidades obrigadas se encontram referidas nos art. 3.º e 4.º do documento legislativo acima mencionado, agrupando-se em entidades financeiras e entidades não financeiras.

Posto isto, o art. 11.º da Lei 83/2017 elenca os deveres gerais, sendo estes: (i) dever de controlo; (ii) dever de identificação e diligência; (iii) dever de comunicação; (iv) dever de abstenção; (v) dever de recusa; (vi) dever de conservação; (vii) dever de exame; (viii) dever de colaboração; (ix) dever de não divulgação; e (x) dever de formação.

4.1.1. O dever de controlo[30]

Este dever assume especial importância como primeiro mecanismo de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Assim sendo, o dever de controlo consiste na definição e aplicação das melhores políticas e procedimentos por parte das entidades obrigadas. Estes controlos devem permitir uma gestão eficaz dos riscos inerentes às entidades, bem como, garantir o cumprimento das disposições legais nesta matéria.

Para tal, a definição destas políticas e procedimentos deve assegurar o princípio da proporcionalidade face à natureza, dimensão, complexidade da entidade, bem como, da atividade por esta prosseguida, conforme disposto no art.º 12, n.º 2 da Lei 83/2017. A par da definição dos sistemas de controlo interno é necessário verificar periodicamente a sua adequação.

[30] *Cfr.* Secção II do Capítulo IV, art. 12.º a 22.º da Lei 83/2017.

Em matéria de gestão de risco, as entidades devem ser capazes de criar procedimentos de controlo, que permitam a identificação e avaliação dos riscos inerentes ao seu setor de atividade e, sempre que seja necessário, promover a mitigação dos mesmos, nos termos do art. 14.º da Lei 83/2017.

4.1.2. O dever de identificação e diligência[31]

O dever de identificação e diligência impõe às entidades obrigadas a definição de procedimentos de identificação dos seus clientes e contrapartes, estejam estes a atuar em nome próprio ou em representação de outrem. Neste âmbito, a lei determina quatro situações tipo, às quais as entidades obrigadas devem atender ao dever de identificação. Estas situações são (i) estabelecimento de relações de negócio, (ii) efetivação de transações ocasionais superiores a determinados montantes, (iii) ocorrência de operações suspeitas e, (iv) dúvidas sobre a veracidade dos factos apresentados.

Desta feita, encontram-se definidos os elementos identificativos e correspondentes meios de comprovação dos seus clientes ou partes relacionadas, os momentos em que as entidades obrigadas devem proceder à verificação das identidades, normalmente segue um critério de identificação prévia e, por fim, procedimentos complementares para conhecimento da proveniência e destino dos fundos.

Adicionalmente, o legislador distingue entre vários níveis de risco, comprovadamente reduzido, normal e elevado. Assim sendo, para cada nível de risco, aplicam-se medidas diferentes, ou seja, para risco reduzido aplicam-se medidas simplificadas e para risco elevado aplicam-se medidas reforçadas. Concretizando, a análise dos riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo pode motivar a aplicação de medidas simplificadas a (i) situações de risco potencialmente mais reduzidas, previstas no anexo II da Lei 83/2017 e (ii) outras situações de risco potencialmente reduzido a ser identificadas pelas autoridades setoriais. Assim sendo, a Lei 83/2017 apresenta como exemplo de medidas simplificadas (i) verificação da identidade do cliente após o estabelecimento da relação de negócio; (ii) redução da frequência em termos de solicitação para atualização de elementos; (iii) redução da intensidade do acompanhamento e (iv) ausência de recolha de informações específicas. Por outro lado, a aplicação das medidas reforçadas ocorre quando são identificadas (i) situações de risco potencialmente mais elevado enumeradas no anexo III da Lei 83/2017

[31] *Cfr.* Secção III do Capítulo IV, art. 23.º a 42.º da Lei 83/2017.

e (ii) pelas autoridades setoriais competentes como situações de risco potencialmente elevado. Novamente, a Lei 83/2017 prevê um conjunto medidas reforçadas de exemplo, desde logo, (i) a obtenção de informação adicional; (ii) a realização de diligências adicionais para comprovação da informação obtida; (iii) intensificação do detalhe ou frequência dos procedimentos de monitorização, (iv) entre outras. Adicionalmente, estas medidas reforçadas são impostas com o fundamento da presença de operações envolvendo geografias de risco elevado, contratação à distância ou e intervenção de Pessoas Politicamente Expostas.

Contudo, independentemente, do tipo de risco envolvido, as entidades obrigadas devem identificar e comprovar um conjunto mínimo de informação, idêntico para todos os riscos.

4.1.3. O dever de comunicação[32]

Qualquer situação que as entidades exploradoras considerem suspeita deve ser comunicada às autoridades competentes. Conforme disposto no art. 43º da Lei 83/2017 as entidades obrigadas, por sua iniciativa própria, quando tenham suspeitas ou conhecimento da proveniência ilícita dos fundos ou outros bens, devem comunicar ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República (DCIAP) e à Unidade de Informação Financeira (UIF). O art. 44.º da Lei 83/2017 define, por isso, os termos da comunicação, tanto ao nível da celeridade como do conteúdo.

Nos termos do art. 45.º da Lei 83/2017, as entidades obrigadas comunicam, ainda, ao DCIAP e à UIF quaisquer operações que venham a ser determinadas por portaria do ministro responsável pela área da justiça.

Importa destacar que a Lei 83/2017 é mais abrangente nesta matéria, por comparação, com a Recomendação 20 – Comunicação de operações suspeitas[33], do GAFI, uma vez que esta se refere apenas a instituições financeiras, ignorando assim, entidades não financeiras.

[32] *Cfr.* Secção IV do Capítulo IV, art. 43.º a 46.º da Lei 83/2017.

[33] *Cfr. Recomendação 20 - "If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU)".*

Ainda, ao nível do dever de comunicação, existe um conjunto de práticas para as quais as autoridades realizam comunicações sistemáticas, por exemplo, o SRIJ comunica todas as compras e trocas de *tokens*, ainda que esta não seja uma prática obrigatória[34].

4.1.4. O dever de abstenção[35]

As entidades obrigadas devem abster-se de realizar quaisquer operações que saibam ou suspeitem que estejam intimamente ligadas a fundos provenientes de branqueamento de capitais ou para proliferação do terrorismo.

Este dever encontra-se interligado com o dever anteriormente exposto, dever de comunicação, na medida em que, devem ser contactadas as autoridades competentes nesta matéria, DCIAP e UIF[36], para perceber os próximos passos e medidas de atuação.

4.1.5. O dever de recusa[37]

O dever de recusa está diretamente relacionado com o dever de identificação e diligência, na medida em que as entidades obrigadas não devem iniciar ou manter relações de negócio e efetuar operações, quando os clientes não disponibilizem informação e documentação comprovativa da sua identidade ou informação e documentação prevista no art. 27.º da Lei 83/2017 sobre a natureza, objeto e finalidade do negócio a estabelecer.

Neste âmbito, as entidades obrigadas devem contactar o DCIAP e a UIF para aferir quais os procedimentos a seguir, evitando que os potenciais agentes de branqueamento de capitais tenham conhecimento da suspeita e, desta forma se garanta a qualidade nas diligências efetuadas.

4.1.6. O dever de conservação[38]

As entidades obrigadas devem conservar, por um período de sete anos após o momento em que a identificação do cliente se processou ou, no caso das relações de negócio, após o termo das mesmas, toda a informação e documentação exigida no âmbito da prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

---

[34] *Cfr*. apresentação intitulada "Dever de comunicação e operações suspeitas" efetuada no curso de especialização de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo – teoria e prática, realizada a 28 de outubro de 2020

[35] *Cfr.* Secção V do Capítulo IV, art. 47º a 49.º da Lei 83/2017.

[36] A UIF dispõe de um prazo de reação à comunicação de dois dias úteis e, posterior envio das informações apuradas para o DCIAP, conforme previsto no art. 47.º, n.º 4 da Lei 83/2017. Adicionalmente, o DCIAP dispõe de seis dias uteis para informar a entidade obrigada da sua decisão de suspensão da operação ou da execução imediata da operação, conforme disposto no art. 47.º, n.º 5, alíneas a) e b) da Lei 83/2017.

[37] *Cfr.* Secção VI do Capítulo IV, art. 50.º da Lei 83/2017.

[38] *Cfr.* Secção VI do Capítulo IV, art. 51.º da Lei 83/2017.

Adicionalmente, para o arquivamento e custódia da informação devem ser considerados suportes duradouros, com preferência pelo uso de meios eletrónicos. Por fim, esta informação deve ser de fácil localização e imediato acesso aos mesmos pelas autoridades competentes nesta sede.

4.1.7. O dever de exame[39]

O dever de exame consiste na análise das condutas, atividades e operações passiveis de apresentarem uma relação com fundos provenientes de atividades criminosas. Para tal, as entidades obrigadas examinam com cuidado e atenção, intensificando o grau e a natureza do seu acompanhamento.

Deste modo, devem ser estabelecidos critérios e procedimentos de prevenção destas práticas criminosas que permitam identificar situações suspeitas, em especial, este exame poderá detetar a segunda fase de branqueamento de capitais, a circulação.

O cumprimento deste dever, pode levar à execução dos deveres de comunicação, abstenção e recusa.

4.1.8. O dever de colaboração[40]

As entidades obrigadas devem prestar, de forma rápida e completa, toda a colaboração exigida pelo DCIAP, UIF e demais autoridades competentes. Cumpre referir que o dever de colaboração é uma figura independente do dever de comunicação anteriormente explicado, pelo que as disposições constantes do art. 50.º da Lei 83/2017 não pressupõem o exercício prévio de comunicação previsto no art. 43.º.

Nesta sede, importa indicar que o art. 56.º determina a derrogação do dever de segredo e proteção na prestação de informações. Desta forma, as entidades obrigadas devem disponibilizar todas as informações e documentos solicitados para cumprimento dos art. 43.º, 45.º, 47.º e 53.º.

4.1.9. O dever de não divulgação[41]

O dever de não divulgação obriga a que as entidades obrigadas mantenham sigilo quanto a informações e documentação que tenham em sua posse que levante suspeitas de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo do seu cliente.

[39] *Cfr.* Secção VI do Capítulo IV, art. 52.º da Lei 83/2017.
[40] *Cfr.* Secção VI do Capítulo IV, art. 53.º da Lei 83/2017.
[41] *Cfr.* Secção VI do Capítulo IV, art. 54.º da Lei 83/2017.

O objeto do presente dever é salvaguardar a investigação e não permitir a adulteração de factos materiais do processo. Cumpre ressalvar que se encontra excluída do dever de não divulgação a partilha de informação com as autoridades setoriais, as autoridades judiciárias e policiais e com a autoridade tributária e aduaneira.

4.1.10. O dever de formação [42]

O dever de formação consiste na obrigação das entidades obrigadas ministrarem aos seus colaborares ações de formação específicas a cada setor de atividade com o intuito de habilitar os seus colaboradores com conhecimentos concretos sobre o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Desta forma, esta transmissão de conhecimentos permite aos colaboradores reconhecer operações suspeitas com maior celeridade.

Desta feita, as entidades obrigadas devem proporcionar aos seus colaboradores uma formação inicial e contínua, seja esta interna ou externa, aplicável a qualquer que seja a natureza do vínculo contratual e conservar os registos pelo prazo de sete anos, conforme disposto no art. 51.º da Lei 83/2017. Por fim, estes registos devem ser colocados à disposição das autoridades competentes.

Em face do exposto, cumpre indicar que o incumprimento dos deveres gerais está previsto no Capítulo XII – Regime Sancionatório- da Lei 83/2017, constituindo uma contraordenação punível com coima.

Analisado o regime geral, em particular, os deveres a que as entidades obrigadas estão sujeitas, cabe no próximo momento verificar a aplicabilidade destas matérias aos jogos e apostas *online.*

4.2. O regime geral aplicável aos jogos e apostas *online*

A Lei 83/2017 indica no seu art. 4.º que "estão sujeitas às disposições da presente lei, nos termos constantes do presente art., com exceção do disposto no capítulo XI, as seguintes entidades que exerçam atividade em território nacional: (...) c) Entidades abrangidas pelo Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril;*".* Concretizando, as entidades abrangidas pelo RJO são consideradas como entidades obrigadas ao abrigo da Lei 83/2017, sendo-lhes aplicáveis as disposições gerais constantes da referida Lei. Adicionalmente, cumpre

[42] *Cfr.* Secção VI do Capítulo IV, art. 55.º da Lei 83/2017.

salientar que o legislador determinou os deveres específicos das entidades acima mencionadas, determinação essa constante no art. 77.º da Lei 83/2017. Concretizando, as entidades exploradoras encontram-se também obrigadas ao cumprimento do dever de identificação dos jogadores.

Assim sendo, em matéria de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nos jogos e apostas *online* aplicam-se as disposições constantes da Lei 83/2017.

Tendo em consideração os mecanismos de branqueamento de capitais *via* jogos e apostas *online,* cabe agora perceber como é que os deveres gerais enunciados anteriormente podem auxiliar no combate desta atividade ilícita no quadro dos jogos e apostas *online.*

4.2.1. Deveres das entidades exploradoras

O setor do jogo e apostas *online* é um meio propício para a atividade criminosa pelas múltiplas formas que o mesmo oferece para branquear capitais e, assim, tornar impossível o rastreamento dos capitais. Neste ponto importa referir situações distintas ao nível da licitude ou ilicitude dos capitais no momento inicial de todo este processo. Por um lado, o capital depositado na conta de jogador pode ser proveniente de atividades criminosas. Assim, o mecanismo dos jogos e apostas *online* é utilizado na fase de circulação do capital. Após esta circulação do capital, o mesmo pode ser retirado para o sistema financeiro, aparentado resultar da prática dos jogos e apostas *online.* Por outro lado, o capital inicial pode ser lícito, e utiliza-se a plataforma de jogo para obter rendimentos extra, seja através das apostas desportivas ou através dos jogos de fortuna ou azar, e subsequentemente o capital é aplicado em atividades criminosas, como por exemplo, para proliferação do terrorismo.

O objeto de estudo, aqui, é demonstrar como é que, tanto na fase inicial como na fase final, os apostadores conseguem colocar e retirar os capitais das suas contas de jogadores sem que sejam detetados pelas entidades exploradoras e pelas próprias instituições do sistema financeiro. As entidades exploradoras desempenham um papel crucial, pois são estas que conseguem controlar as entradas de capitais, as movimentações dentro dos jogos e apostas e as saídas de capitais. Conforme referido anteriormente, este dever impõe que as entidades obrigadas definam e implementem, as políticas, procedimentos e controlos adequados para prevenir os crimes em causa. É por isso crucial que as entidades exploradas definam critérios que dificultem a utilização das plataformas

de jogo para atividades criminosas. As medidas a implementar podem ser de diversa ordem, por exemplo, estipular montantes de levantamento reduzidos para que não seja possível levantar quantias avultadas num só momento. E para jogadores que pretendam levantar das suas contas montantes consideráveis estipular um conjunto de condições de autenticação para que seja possível analisar a legalidade dos mesmos.

Definido o sistema de controlo e os meios para gestão dos riscos, importa que as entidades exploradoras conheçam os seus clientes. O dever de identificação e diligência é, por isso, uma necessidade do *modus operandi* possibilitando mitigar os riscos inerentes a cada um dos seus clientes. Nesta fase releva a correta verificação dos registos de jogadores, bem como, a definição de mecanismos internos de acompanhamento da atividade de cada jogador e, consequente gerar de alertas para operações suspeitas, por exemplo, movimentos esporádicos nas contas de jogador com montantes superior a 1 000€. Assim sendo, as entidades exploradoras devem garantir o rigor na avaliação dos registos dos jogadores e confirmar os dados disponibilizados em bases de dados, por forma a identificar possíveis incongruências.

Qualquer situação que as entidades exploradoras considerem suspeita deve ser comunicada às autoridades competentes, ou seja, ao DCIAP e à UIF.

Este não é um problema apenas do setor do jogo, mas sim um problema intimamente ligado ao setor financeiro e por isso é necessário haver interligação e entreajuda para ser possível combater o branqueamento de capitais e possível financiamento do terrorismo tanto em território nacional como globalmente.

Em face do exposto, assume particular importância a supervisão das entidades exploradores para aferir o efetivo cumprimento dos deveres gerais.

4.2.2. O papel da supervisão

A aferição do cumprimento do regime aplicável e da adoção das melhores práticas é realizada pela Comissão de Jogo SRIJ. Estas ações de supervisão devem incidir fundamentalmente na elaboração de relatórios e preparação de registos por parte das entidades exploradoras.

Considerando o disposto no *"*Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision, and enforcement*"*[43], publicado pela Comissão Europeia em 2013, cada Estado Membro define o seu modelo de supervisão, estabelecendo as normas

[43] *Cfr.* Documento disponível em: https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/f76d5d60-ade1-4e3f-bccf-ee652c1125f9

especificas e o conteúdo da informação a prestar pelas entidades licenciadas. Genericamente, os reportes sujeitos a supervisão incidem sobre (i) a informação financeira, (ii) informação acerca dos jogos e apostas *online* e (iii) dados operacionais, o que inclui informação acerca da prevenção e combate ao branqueamento de capitais. O reporte de informação relevante para as ações de supervisão está sujeito a calendarização nos termos definidos pelo Estado Membro.

A apresentação de relatórios regulares permite o acompanhamento das entidades licenciadas por parte das autoridades competentes, possibilitando o conhecimento aprofundado do mercado interno dentro de cada Estado Membro. As conclusões resultantes da análise destes relatórios assumem um papel fundamental na verificação do cumprimento do regime legal aplicável e de possíveis alterações oportuna a efetuar no mesmo. A par do regime legal, os indicadores apresentados nos relatórios permitem, perceber a viabilidade económica e financeira de cada entidade licenciada, bem como conhecer as informações acerca da temática de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, tais como, possíveis situações a averiguar.

Por outro lado, as autoridades competentes realizam inspeções e auditorias regulares com o intuito de verificar o cumprimento do disposto na licença de exploração dos jogos e apostas *online* atribuída às entidades licenciadas.

As inspeções e auditorias podem ser planeadas após a atribuição de uma licença para garantir o cumprimento do estipulado na mesma ou numa base *ad-hoc*, desencadeadas por vários motivos, tais como, reclamações apresentadas por consumidores e o não cumprimento de prazos.

As inspeções e auditorias incidem sobretudo nas seguintes matérias: (i) as disposições das licenças, (ii) os meios técnicos, (iii) a manutenção dos registos e (iv) a verificação dos sistemas de jogo.

Por fim, cumpre salientar a importância da cooperação entre os Estados Membros nas áreas de reporte, inspeção e auditoria. Destarte, quando uma entidade exploradora realiza a sua atividade em mais do que um Estado Membro, os relatórios devem ser partilhados com os demais envolvidos, por forma a assegurar a cumprimento dos regimes legais aplicáveis e, em face disto, a aplicação de possíveis medidas. Tal como acontece para os reportes, em caso de inspeções e auditorias, a partilha de informação permite a identificação de situações suspeitas, como por exemplo, a apresentação incorreta dos critérios financeiros.

4.2.3. A aplicação efetiva da regulação

A supervisão das entidades exploradoras incide sobre a sua atividade operacional, contudo, deve também ser tido em linha de conta a verificação da aplicação efetiva da regulação aplicável aos jogos e apostas *online.* Desta forma, a supervisão deste tema fundamental para a prossecução dos objetivos de interesse público definidos, como é o caso da prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

É necessário distinguir a aplicação preventiva da aplicação reativa. A aplicação preventiva assume especial importância no combate ao mercado não autorizado. O Estado procura medidas para evitar o contacto dos jogadores com as entidades não autorizadas. As principais medidas aplicáveis são, (i) proibição de qualquer publicidade relativa a entidades não autorizadas, (ii) discussões públicas por parte das autoridades competentes e (iii) criação de listas de entidades não licenciadas. Em termos de aplicação reativa, resulta na prática na imposição de multas, coimas e sanções[44] quer a entidades não autorizadas quer a entidades licenciadas em incumprimento do estabelecido nas suas licenças. Ainda, as autoridades competentes podem ordenar a suspensão da atividade da entidade licenciada, bem como, bloquear o sítio da internet de entidades não autorizadas no Estado Membro.

Conforme indicado no ponto anterior, a cooperação entre Estados Membros revela, também, para a aplicação preventiva e reativa. Assim, a partilha de listas incluindo as entidades não autorizadas em cada Estado Membro, ainda que, possa gerar alguma confusão, na medida em que, uma entidade não autorizada num Estado Membro pode ser licenciada noutro Estado Membro. Por fim, a partilha das reclamações dos consumidores, permite a outros Estados Membros, onde a mesma entidade é legal, aferir se existe o mesmo problema e procurar soluções.

Concluída a análise do regime aplicável ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nos jogos e apostas *online* e constatada a importância da supervisão para garantir o correto funcionamento desta atividade, cabe perceber quais os próximos passos no combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

[44] O RJO estabelece no seu Capítulo V, Ilícitos e Sanções, as situações que originam contraordenações sujeitas a multa, coima e sanções, bem como os respetivos montantes aplicáveis

4.3. O futuro nos jogos e apostas *online*

Considerando o regime português, as regras aplicáveis aos temas de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo encontram-se dispostas em diploma próprio, isto é, a Lei 83/2017. Resultando as leis referidas da transposição das diretivas de branqueamento de capitais, Diretiva (UE) 2015/849 e Diretiva (UE) 2018/843, é imperativo verificar quais os próximos passos que, quanto a este tema, irão ser dados a nível europeu. Adicionalmente, as diretivas aplicam-se a um conjunto de entidades obrigadas, das quais fazem parte as entidades exploradoras, pelo que, de seguida irão ser apresentadas os novos desafios ao nível do branqueamento de capitais e as suas implicações diretas no nosso tema.

4.3.1. Plano de ação da Comissão Europeia na luta contra o branqueamento de capitais

A Comissão Europeia vem manifestando ao longo dos anos uma constante preocupação com o branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo, provocando constantes alterações na legislação vigente no quadro da União Europeia. A necessidade da transposição das diretivas para os ordenamentos jurídicos nacionais origina divergências na aplicação das regras dispostas nas diretivas de Estado Membro para Estado Membro

Em 2019, a Comissão Europeia elaborou um conjunto de relatórios que avalia os riscos e os domínios a melhorar em matéria de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. O relatório de avaliação supranacional dos riscos, é exigido nos termos do Art. 6.º da Diretiva de Branqueamento de Capitais.[45] Observando as conclusões deste relatório acerca dos jogos e apostas *online, "*são os enormes volumes de transações/fluxos financeiros e a falta de interação presencial que suscitam uma elevada exposição aos riscos*." [46]*. Ainda, a recomendação de cooperação para a identificação de operações suspeitas e qualidade da informação das comunicações ficou aquém para vários setores, incluindo o setor do jogo, quer físico quer *online*, tendo a Comissão Europeia verificado

[45] *Cfr.* Art. 6.º, n.º 1 da Diretiva "A Comissão efetua uma avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transfronteiriças a que está exposto o mercado interno. Para tal, elabora (...) um relatório sobre a identificação, análise e avaliação desses riscos a nível da União. De dois em dois anos, ou com maior frequência se adequado, a Comissão atualiza o relatório."

[46] *Cfr.* Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno (2019). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0370&from=EN

a efetiva falta de retorno de informação. Por fim, do relatório resulta, ainda, uma recomendação específica para o setor do jogo *online*, na medida em que, "[a]s autoridades competentes devem criar programas para sensibilizar os operadores de jogos (...) para os fatores de risco emergentes que podem aumentar a vulnerabilidade do setor, incluindo a utilização de moeda eletrónica ou virtual anónima e o surgimento de operadores de jogos em linha não autorizados. (...) As Unidades de Informação Financeira devem ter em conta as especificidades do setor do jogo quando elaboram os modelos de notificação de transações suspeitas a nível da UE. Para além das sessões de formação, os Estados-Membros devem assegurar uma formação adequada sobre as avaliações dos riscos de produtos/atividades relevantes".[47]

Nos domínios de melhorias foram apresentados três relatórios: (i) relatório sobre a avaliação dos alegados casos de branqueamento de capitais que envolvem instituições de crédito da EU[48]; (ii) relatório sobre as Unidades de Informação Financeira[49] e (iii) relatório sobre a interligação dos mecanismos automatizados nacionais centralizados dos Estados-Membros relativos a contas bancárias[50].

A elaboração do conjunto de relatórios elencados *supra*, permitiu a identificação de três fraquezas, às quais, é necessário dar uma resposta. As fraquezas são: (i) divergências de interpretação da diretiva entre Estados Membros devido a carência de pormenor nas regras aplicáveis e na separação de responsabilidades a respeito de questões transfronteiriças; (ii) cooperação inadequada entre as autoridades competentes, tais como, a Unidade de Informação Financeira, supervisores, entre outras; e (iii) diferenças em termos regulamentares ao nível da supervisão, bem como na aplicação de análises baseadas nos riscos têm implicações na prestação dos serviços transfronteiras.

Como resposta a estas fraquezas, a Comissão Europeia desenhou um plano de ação[51] contruído com base em seis pilares, (i) aplicação rigorosa e efetiva das regras existentes; (ii) estabelecer um conjunto único de regras; (iii) introduzir uma supervisão ao nível da União Europeia; (iv) mecanismo de apoio e cooperação para as Unidades de

---

[47] Idem.

[48] *Cfr.* Documento disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0373

[49] *Cfr.* Documento disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0371

[50] *Cfr.* Documento disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52019DC0372

[51] *Cfr.* Comunicação da Comissão sobre um plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (2020) Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)2800&from=PT

Informação Financeira; (v) aplicar as disposições de direito penal e partilha de informações; (vi) reforçar a dimensão internacional.

4.3.1.1. Aplicação rigorosa e efetiva das regras existentes

A necessidade de assegurar a correta transposição das disposições constantes da Diretiva de Branqueamento de Capitais, levou a Comissão Europeia a instaurar processos por infração contra os Estados Membros associadas à não transposição integral da quarta diretiva de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, Diretiva (UE) 2015/849, e não notificação de medidas de transposição da quinta diretiva de BC/FT, Diretiva (UE) 2018/843. Por outro lado, já se encontra concluída a operacionalidade da interligação dos registos dos beneficiários efetivos, ou seja, um "sistema descentralizados que interliga os registos centrais nacionais dos beneficiários efetivos e o Portal Europeu da Justiça, através da plataforma central europeia." [52]. Em matéria de avaliação supranacional dos riscos, será publicado em 2021 o terceiro relatório apresentando um conjunto de reflexões baseadas no risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo para as diversas entidades obrigadas. A Comissão, no âmbito do ciclo do Semestre Europeu, monitoriza a aplicabilidade das normas pelos Estados Membros e, com base nesta análise são desenvolvidas recomendações específicas para cada Estado Membro, ao contrário do que acontece na avaliação supranacional dos riscos em que são desenvolvidas recomendações para os setores de atividade.

Por fim, foram, já, reforçados os poderes atribuídos à Autoridade Bancária Europeia, ficando esta responsável por dirigir, coordenar e acompanhar todas as questões relativas a branqueamento de capitais. [53]

[52] *Cfr*. Anexo do Regulamento de Execução (UE) 2021/369 da Comissão de 1 de março de 2021 que estabelece as especificações técnicas e procedimentos necessários ao sistema de interconexão dos registos centrais referido na Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R0369

[53] Regulamento (UE) 2019/2175 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia); Regulamento (UE) n.º 1094/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma); Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados); Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros; Regulamento (UE) 2016/1011 relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento; e Regulamento (UE) 2015/847 relativo às informações que acompanham as transferências de fundos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019R2175

4.3.1.2. Estabelecer um conjunto de regras único

A aplicação divergente das disposições entre Estados Membros origina um "panorama legislativo fragmentado na UE, criando custos e encargos administrativos adicionais para os prestadores de serviços transfronteiras e conduzindo à arbitragem regulamentar, em que as empresas se estabelecem nos locais onde as regras são mais permissivas."[54]. Assim, por forma, a colmatar as deficiências identificadas ao nível da transposição da Diretiva, a medida proposta é a transformação de certas partes da Diretiva em disposições constantes de um Regulamento, de aplicação direta pelos Estados Membros. Por outro lado, a inovação tecnológica, por exemplo, ao nível dos ativos virtuais deverá originar um alargamento do âmbito de aplicação da legislação europeia, concretizando os normativos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo devem ser igualmente aplicados a prestadores de serviços relacionados com ativos virtuais. Deste modo, a antecipada definição destes novos domínios que carecem de regulamentação, permitirá que os mesmos sejam acautelados com a alteração da legislação existente.

4.3.1.3. Introduzir uma supervisão a nível da União Europeia

A par da regulação das matérias de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo é necessário uma supervisão proporcional e preparada para os riscos e desafios intrínsecos a esta temática. Em virtude da deteção de insuficiências ao nível da qualidade e eficácia da supervisão realizada pelas autoridades competentes neste âmbito, resulta a necessidade de criação de um novo organismo de supervisão de branqueamento de capitais na União Europeia. Este sistema integrado de supervisão integrará e complementará as medidas nacionais, pelo que, as respetivas autoridades competentes de cada Estado Membros continuarão as suas funções de supervisores.

Em 2021, a Comissão Europeia apresentou a proposta legislativa[55] para a criação da Autoridade Anti Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo ("AMLA"). De acordo com a proposta esta autoridade será estabelecida a 1 de janeiro de 2023, contudo, a Comissão Europeia considera que só estará operacional em 2024 e

[54] *Cfr*. Comunicação da Comissão sobre um plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (2020) Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)2800&from=PT

[55] *Cfr*. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece a autoridade para anti branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) 1094/2010, (UE) 1095/2010. Disponível em: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/210720-proposal-aml-cft-authority_en.pdf

iniciará os seus trabalhos de supervisão direta após a transposição da sexta diretiva[56] de prevenção ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e as novas regras comecem a ser aplicadas.

Nos termos do art. 1.º, n.º 3 da presente proposta legislativa, a AMLA deverá promover a proteção dos interesses públicos, a estabilidade do sistema financeiro da União Europeia, bem como, garantir o bom funcionamento no mercado interno através da (i) impedir a utilização do sistema financeiro da União Europeia com a finalidade de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; (ii) auxiliar na identificação de riscos inerentes a estes crimes no mercado interno, bem como, transfronteiriços com impacto na União Europeia; (iii) assegurar altos padrões de supervisão; (iv) contribuir para a convergência de supervisão; (v) harmonização das práticas de identificação de práticas suspeitas transfronteiriças ou atividades de Unidades de Informação Financeira; e (vi) apoiar e coordenar a cooperação e partilha de informação entre Unidades de Informação Financeira e entre estas e outras autoridades competentes.

4.3.1.4. Mecanismo de apoio e cooperação para Unidades de Informação Financeira

A fragilidade existente na cooperação entre Unidades de Informação Financeira e entre estas e outras autoridades competentes é preocupante considerando o volume de fluxos transfronteiriços. Em face das insuficiências detetadas neste âmbito, é imperativa a necessidade de criação de uma estrutura para acautelar as situações identificadas, na medida em que, os casos de branqueamento de capitais que vêm sendo analisados apresentam cada vez maior complexidade. Assim, este mecanismo de cooperação e apoio deve ser capaz de indicar as transações transfronteiriças alvo de suspeitas, analisar conjuntamente com as Unidades de Informação Financeiras os casos detetados e, ainda, definir novas realidades e desafios relevantes para a avaliação dos riscos. A natureza deste mecanismo deve ser autónoma do poder político e dos governos, ainda que, trabalhando diretamente com as Unidades de Informação Financeiras e demais partes envolvidas.

[56] *Cfr.* Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que revoga a Diretiva (UE) 2015/849. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

4.3.1.5. Aplicar as disposições de direito penal e partilha de informações

É de extrema relevância a identificação de transações suspeitas de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, contudo, após esta identificação é necessário a investigação e repressão desses casos. A necessidade de criminalizar os atos de branqueamento de capitais, evidencia a necessidade de reforço das capacidades a nível da União Europeia. Assim, para utilização de todos os recursos na utilização da informação financeira, as parcerias público privadas devem ser incentivas, pelo que, é necessário melhorar a partilha de informação sobre riscos e tendências identificadas pelas Unidades de Informação Financeira e proporcionar segurança jurídica, no que respeita ao tema da proteção de dados, regras *anti-trust* e garantia de direitos fundamentais. Adicionalmente, a Comissão Europeia esteve a acompanhar a transposição das diretivas relativas ao direito penal[57] e às regras de acesso à informação financeira[58].

4.3.1.6. Reforçar a dimensão internacional

Conforme identificado no Capítulo 3 da presente dissertação, o GAFI assume um papel crucial no combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Cumpre destacar que, não só a Comissão Europeia é membro do GAFI, como também, 14 Estados Membros[59] integram esta organização intergovernamental. Assim, existe um contributo relevante por parte da União Europeia para a definição das normas e a sua aplicabilidade a nível mundial. Contudo, a Comissão Europeia reconhece a necessidade de assumir um papel de maior relevo na definição essas normas, bem como, reforçar a coordenação dos Estados Membros e da Comissão Europeia no GAFI, para que, sejam partilhadas as mesmas posições por todos.

Adicionalmente, a Comissão Europeia concluiu pela necessidade de a União Europeia ter a sua própria política relativamente a países terceiros, de modo, garantir a proteção do seu sistema financeiro. Deste modo, irá ser criada uma nova metodologia autónoma para identificar os países terceiros de alto risco, bem como, uma lista de jurisdições que constituem uma ameaça para o sistema financeiro da União Europeia.

[57] Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal.
[58] Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/642/JAI do Conselho.
[59] Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia.

4.3.2. Possíveis impactos do Plano de Ação da Comissão Europeia no setor dos jogos e apostas *online*

As conclusões apresentadas pela Comissão Europeia são generalizadas a todas as entidades obrigadas, podendo, até em algumas situações, como é o caso dos ativos virtuais antever um possível enquadramento legislativo para os prestadores deste tipo de ativos, na próxima alteração à Diretiva de Branqueamento de Capitais.

Considerando a avaliação supranacional de riscos efetuada nos anos de 2017 e 2019, o setor do jogo *online* foi considerado com um nível de risco 3 para o branqueamento de capitais, não tendo sido considerado relevante esta atividade para o financiamento do terrorismo. As conclusões indicam que esta atividade é atrativa para o branqueamento de capitais, requerendo níveis de perícia consideráveis, contudo, é viável. Complementarmente, os custos associados são baixos, tornando este contexto propício ao branqueamento de capitais e, por isso, considerado como um setor de risco significativo.

Cumpre destacar a necessidade do contínuo acompanhamento deste setor de atividade, em face do seu crescimento impulsionado pela pandemia COVID-19.

O setor do jogo e apostas *online* encontra-se interligado ao setor financeiro pela forma como é depositado e levantado o dinheiro nas contas de jogadores. Deste modo, o aumento das disposições e exigências ao setor financeiro, em concreto, aos prestadores de serviços de pagamento também beneficia o jogo *online*, oferecendo maior segurança, na medida em que, poderá resultar na identificação de suspeitos por parte das entidades exploradas e dos prestadores dos serviços de pagamento autorizados.

Importa destacar um fator implícito ao Plano de Ação, padronização. Do lado das operadoras permitirá um menor dispêndio de tempo na análise e implementação das disposições constantes das diversas regulações, bem como, permitirá acomodar um fator muito importante no setor financeiro, e não só, a transparência. Assim, as operadoras que atuem em mais do que um Estado Membro serão aquelas que mais vão beneficiar da implementação dos seis pilares *supra* referidos. Adicionalmente, a padronização permitirá a redução de custos, bem como, aumentar a competitividade. Para além das operadoras, importa ver a influência que a padronização terá para os apostadores. Deste modo, será possível educar os apostadores, na medida em que, apresenta uma maior facilidade na compreensão das regras a que se encontram obrigados, tornando mais simples o cumprimento das mesmas, bem como, permite que se alcance a igualdade nas disposições aplicadas a todos os apostadores ao nível da União Europeia. Por outro lado, a padronização permitirá alcançar melhores resultados ao nível da supervisão, bem como,

da cooperação, uma vez que, de um modo geral a todos os envolvidos se aplicam as mesmas normas e, desta forma, é uma mais-valia no momento de diálogo entre as autoridades competentes envolvidas. Por fim, a padronização interliga-se com a inovação e, sendo este um setor digital em constante modernização, é fundamental que as disposições legais acompanhem a inovação tecnológica.

Considerando a era digital em que nos encontramos e o aparecimento dos criptoativos, importa perceber a possível utilização desta figura nos jogos e apostas *online.*

4.3.3. Criptoativos

Os criptoativos cada vez mais assumem um papel importante a nível mundial, na medida em que a sua caraterística de transação entre diversas jurisdições facilita o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Deste modo, as divergências regulatórias existentes entre os vários países facilitam a utilização desta figura para fins criminosos, uma vez que, existe uma ausência de controlo homogéneo e medidas de prevenção mundiais.

Cumpre destacar que não existe uma definição universal de criptoativos, sendo para o presente estudo, considerada a definição que constante da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de criptoativos ("MiCA"), apresentada a 24 de setembro de 2020. Assim, no Art. 3.º, n.º 1 (2) do MiCA é definido criptoativos como "*uma representação digital de valor ou de direitos que pode ser transferida e armazenada eletronicamente, recorrendo à tecnologia de registo distribuído ou a outra tecnologia semelhante".*

Focando a nossa análise nos criptoativos emitidos no domínio privado, uma vez que, no domínio soberano as "*central bank digital currencies*" ainda não são uma realidade. No domínio privado, os criptoativos são divididos em duas categorias, as criptomoedas e os *tokens,* sendo que pode ainda existir uma categoria de criptoativos híbridos que reúne caraterísticas das criptomoedas e dos *tokens.* Assim, importa definir os conceitos de criptomoedas e tokens, (i) *"*criptoativos concebidos para funcionar como um meio de troca ou meio de pagamento entre pares, frequentemente referido como "moeda" ou "dinheiro digital". Exemplos: bitcoin (BTC), Ether (ETH) e Ripple (XRP)"[60]*;*

[60] *Cfr.* Informação disponível em: https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/pdf/fxcg/2018/20180906/Item_2a_-_Cryptocurrencies_and_tokens.pdf

(ii) *"*criptoativos concebidos para funcionar como meio de troca dentro de um ecossistema limitado e para oferecer uma característica adicional, tal como representar o direito de acesso a produtos ou serviços ou a propriedade de ativos (por exemplo, ações). Exemplos: EOS, Tron (TRX) e Tether (USDT).*"*[61], respetivamente.

O MiCA visa introduzir, no ordenamento jurídico europeu, globalização e harmonização relativa aos criptoativos. Conforme consta na sua exposição de motivos, a proposta incide sobre quatro objetivos gerais e interligados, sendo estes, (i) segurança jurídica, (ii) apoio à inovação, (iii) criação de níveis adequados de integridade do mercado e de proteção dos consumidores e investidores e, (iv) assegurar a estabilidade financeira. Nos termos do Considerando 8 do MiCA, qualquer legislação que seja adotada neste domínio deve "(…) contribuir para os objetivos de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo. Qualquer definição de «criptoativos» deve, pois, corresponder à definição de «ativos virtuais» estabelecida nas recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).".

Contudo, importa, ainda, salientar que as bases de dados, denominadas "Distributed ledger technologies*"* ("DLT"), cumprem um requisito crucial dos mercados financeiros, a transparência. O exemplo mais conhecido de DLT é a *Blockchain*, uma base de dados descentralizada, consistindo num conjunto de blocos que todos juntos formam uma cadeia. Deste modo, os dados inseridos permanecem sempre no sistema, não podendo ser alterados, possibilitando a aferição das transações efetuadas.

Considerando a panóplia de ativos virtuais no mercado, é expectável que sejam utilizados os ativos com maior privacidade, transacionados no menor espaço de tempo e com estabilidade do preço. Assim, tal como acontece para as apostas *online*, os criptoativos têm associado um risco significativo, nível de risco 3. Por outro lado, na avaliação supranacional de riscos, as apostas *online* não demonstraram ter riscos associados ao financiamento do terrorismo, contudo, o mesmo não se aplica aos criptoativos, tendo sido identificado nessa mesma avaliação um risco significativo de nível 3.

Nesta fase de carência regulatória, os criptoativos revelam-se um meio de pagamento de elevado risco. Porém, os mesmos não devem ser descartados da equação como um novo meio de depósito e levantamento nas apostas *online.* Chegará o dia em que os jogadores, enquanto consumidores, irão procurar por este meio e as entidades

[61] *Idem.*

exploradoras deverão ser capazes de oferecer este meio, acautelando os riscos e tendências associados aos criptoativos. Assim, as entidades exploradoras, com base na informação que dispõem no momento, devem ser capazes de definir modelos de risco considerando já este meio de pagamento, bem como, atualizar esses mesmos modelos conforme novas tendências e desafios relacionados com os criptoativos, tal como deve ser feito para os restantes meio de pagamento autorizados por cada entidade explorada. A antecipação desta definição no mercado interno e, em concreto, no mercado português irá oferecer uma maior concorrência e competitividade neste setor das apostas *online.*

Deste modo, os criptoativos aliados com as apostas online, poderão ser o caminho na economia digital para branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Deste modo, as apostas podem, numa primeira fase, encobrir a proveniência ilícita dos capitais e, posteriormente, a aquisição de criptoativos ajudará a que o capital circule, tornando difícil o conhecimento da sua origem.

Terminada a exposição dos conteúdos teóricos do presente estudo, cabe agora a realização de uma apreciação critica a esta temática, procurando perceber a respostas às questões levantadas inicialmente.

5. Apreciação crítica

5.1. O panorama nacional

Apesar da regulação tardia desta atividade em Portugal, comparativamente com o panorama europeu, o RJO acautelou e proporcionou a colocação de Portugal como um dos países onde a prática dos jogos e apostas *online* se encontra regulada, tendo regulamentado o indispensável e permitiu a adaptação às inovações do mercado. Adicionalmente, cumpre salientar os dois principais domínios que mais beneficiam com o RJO (i) a prática segura e a proteção devida aos apostadores, oferecendo possibilidades legais para a prática e (ii) em termos económicos, como resultado da tributação e, consequente encaixe monetário significativo para o Estado Português.

Contudo, a regulação da atividade dos jogos e apostas *online* não terminou com os operadores ilegais a atuar no mercado português, sendo uma continua preocupação neste setor de atividade. Concretizando, desde a entrada em vigor do RJO até 30 de junho de 2021, o SRIJ enviou 758 notificações para encerramento, 877 sítios da Internet foram notificados para bloqueio ISP's e, foram, ainda, efetuadas 14 participações ao Ministério Público, conforme consta do Relatório 2.º trimestre 2021[62], registo da atividade de jogo *online* em Portugal.

Adicionalmente, no que concerne à temática do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, a Lei 83/2017 assume-se como lei específica abrangendo as entidades exploradoras no âmbito do RJO.

Posto isto, importa verificar duas situações concretas, o processo do registo do jogador com identificação das suas fragilidades consoante as disposições do RJO, bem como, da inexistência de diretrizes concretas para o setor dos jogos e apostas *online* em matéria de branqueamento de capitais nos termos da Lei 83/2017.

5.1.1. O Registo do Jogador

O registo do jogador é o primeiro passo para a participação na atividade de jogos e apostas *online*, assumindo, desde logo, um papel muito importante na identificação de suspeitos, conforme referido anteriormente no Capítulo 2. Nos termos do art. 37.º, n.º 1 do RJO, o registo do jogador pressupõe o envio dos seguintes dados pela parte interessada no registo: nome completo, data de nascimento, nacionalidade, profissão, morada de

[62] *Cfr.* Documento disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/Estat%C3%ADstica_online_2T_2021.pdf

residência, número de identificação civil ou passaporte, número de identificação fiscal, endereço de correio eletrónico e elementos da conta de pagamento. Após o envio deste conjunto de dados pelo interessado, a entidade exploradora tem a responsabilidade de verificação da identidade, utilizando para tal um de dois meios, (i) mediante consulta em bases de dados de entidades públicas ou (ii) diretamente no respetivo sítio da internet através do cartão de cidadão ou chave móvel digital. Caso não seja possível verificar a identidade do interessado pelas formas identificadas *supra*, a parte interessada deve remeter à entidade exploradora uma cópia de documento comprovativo da sua identidade, tendo este de conter dois elementos essenciais, fotografia e data de nascimento.

Tal como referido em capítulo anterior do presente estudo, a utilização de partes terceiras, designadamente o recurso a "mulas", para abertura de contas é algo frequente no setor dos jogos e apostas *online*. Desta feita, os meios utilizados para verificação de contas podem não ser suficientes para detetar estas situações, a par de outras que possam acarretar risco potencialmente mais elevado de branqueamento de capitais.

Assim, devem ser tidos em consideração os métodos de verificação da identidade utilizados em outros setores de atividade, a título de exemplo, no setor bancário. Concretizando, no setor bancário são dadas aos interessados duas opções para a abertura de conta via meios telemáticos (i) através da chave móvel digital ou (ii) por recurso a videochamada[63]. Este modo de atuação pode ser transversal a vários setores como é o caso dos jogos e apostas *online*. Assim, no caso de os interessados não disporem de chave móvel digital, a sua verificação de identidade poderá ser feita com recurso a uma videochamada, valendo sempre a apresentação do documento comprovativo da sua identidade.

Adicionalmente, a verificação das contas dos jogadores deverá ser um processo contínuo no tempo, por forma a garantir o bom funcionamento das plataformas de jogo, nas quais deve ser garantida a presença de jogadores que prendam usufruir dos jogos e apostas *online* sem finalidades maliciosas.

Por fim, a conta de pagamentos utilizadas pelos jogadores assume também um papel importante na verificação da identidade dos jogos e apostas *online*. Este mecanismo

[63] *Cfr.* Informação constante dos sítios da internet das seguintes instituições bancárias em Portugal: Novo Banco e Santander. Disponível em: https://www.novobanco.pt/particulares/contas/abertura-conta-online?gclid=Cj0KCQiA7oyNBhDiARIsADtGRZbHWdcPpeA0fukinu1dmJfy11E0BKwMZ9iWFxZgNb81p48WeV0cMWQaAnhXEALw_wcB; https://www.santander.pt/abrir-conta-online?utm_campaign=OA_PR_GS&utm_source=gs&utm_medium=cpc&utm_content=&utm_term=conta%20online%20santander&gclid=Cj0KCQiA7oyNBhDiARIsADtGRZbwgLm-Lp3pYa8iOLGDFwkwiPAZ-EXIY5ixJ4GEClPAJSfCx_DfvHkaAmxiEALw_wcB;

é utilizado tanto para a colocação como para o levantamento dos capitais das plataformas de jogo. O controlo realizado sobre os meios de pagamento pode identificar antecipadamente irregularidades que devem ser partilhadas com as plataformas de jogo. Considerando concluída a análise ao registo de jogador, importa avançar para outra das insuficiências detetadas, ou seja, a ausência de disposições concretas acerca da prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nos jogos e apostas *online*.

5.1.2. Inexistência de diretrizes para aplicação das disposições acerca de branqueamento de capitais

O setor dos jogos e apostas *online* em Portugal carece de uma experiência personalizada no que concerne à aplicação das disposições de prevenção ao branqueamento de capitais. Desta feita, cumpre destacar Malta e Países Baixos, na União Europeia, e Reino Unido, em contexto europeu, uma vez que tratam com detalhe e especificidade os normativos relativos ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, como é o caso dos jogos e apostas *online*. Assim, deve importa consultar as autoridades competentes no setor dos jogos e apostas *online* para conhecer o seu entendimento sobre as maiores dificuldades e condicionantes da Lei 83/2017 neste setor.

Apesar das diferenças existentes entre os jogos de fortuna ou azar e os jogos e apostas *online* podem ser criadas, numa primeira fase, diretrizes aplicadas ao jogo como um todo e, consoante o aparecimento de novas dificuldades, pode, numa fase posterior, existir uma evolução para diretrizes com um maior nível de detalhe aplicadas aos jogos de fortuna ou azar e aos jogos e apostas *online*, separadamente.

Confirmando as dificuldades sentidas na aplicação das diversas disposições legais aos jogos e apostas *online*, a EGBA publicou em 10 de junho de 2020 um código de conduta acerca da temática da proteção de dados,[64] introduzindo regras e práticas a ter em consideração neste setor, por forma, a garantir a proteção dos dados e o cumprimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados[65]. Este código apresenta um elevado grau de especificidade para o setor dos jogos e apostas *online*, auxiliando por esta via as entidades exploradoras na adoção e implementação das melhores práticas nesta matéria. Posto isto, o setor dos jogos e apostas *online* torna-se mais seguro.

[64] *Cfr*. Documento disponível em: https://www.egba.eu/uploads/2020/06/200211-Code-of-Conduct-on-Data-Protection.pdf

[65] Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva/95/46/CE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679

Adicionalmente, a EGBA propôs-se, igualmente, a criar diretrizes especificas em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo para os jogos e apostas *online* auxiliando as entidades exploradoras na interpretação dos normativos, por vezes complexos, aplicados a esta temática na União Europeia.

Desta forma se concluí acerca da necessidade de clarificação do mercado em questões relacionadas com as melhores práticas e procedimentos a implementar para a prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo via jogos e apostas *online*, bem como de outras matérias relacionadas com esta atividade.

Em face do exposto, encontram-se reunidos todos os fundamentos para a necessidade de clarificação do mercado ficando apenas a faltar a seleção da(s) autoridade(s) a efetuar este processo, ou seja, devem ser as autoridades nacionais a traçar este caminho ou deve ser a União Europeia a assumir esse papel?

5.2. Será necessário a definição de um Plano de Ação da União Europeia para os jogos e apostas *online?*

A União Europeia assume um papel muito importante na regulação de diversas matérias, como é o caso da prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, bem como, a criação de princípios basilares a adotar pelos seus Estados Membros quanto a outras matérias. No caso dos jogos e apostas *online* a União Europeia já elaborou, em 2011, o Livro Verde, conforme tratado no Capítulo 3, apresentando um conjunto de princípios gerais a ter em consideração nesta matéria. Contudo, será suficiente para o setor dos jogos e apostas *online* a definição de princípios ou é necessário assumir um papel interventivo na regulação dos jogos e apostas *online*?

É necessário, numa primeira fase, analisar todos os cenários existentes no seio da União Europeia, ou seja, existem países com regulação para os jogos e apostas *online*, países sem regulação, mas com permissões para a prática ao abrigo do princípio da livre prestação de serviços e, outros que simplesmente proíbem a prática dos jogos e apostas *online.*

Considerando o panorama da União Europeia, é perspetivado que rapidamente todos os países desenvolvam as suas regulamentações, bem como, seja permitida a prática desta atividade de forma lícita em todos os Estados Membros. Desta forma, cada Estado Membro definirá as suas regras, ainda que, sejam tomadas em consideração as melhores práticas definidas nos restantes Estados Membros, como foi o caso da elaboração do RJO

em Portugal. Adicionalmente, as divergências de cada mercado irão manifestar-se, acentuadamente, no momento de cooperação e partilha de informação.

A solução para ultrapassar estas dificuldades pode passar pela transformação do Livro Verde num Livro Branco[66] havendo, consequentemente, uma uniformização da regulação aplicada a todos os Estados Membros. As caraterísticas intrínsecas aos jogos e apostas *online,* nomeadamente, a facilidade desta atividade se realizar além-fronteiras, limita a aplicação dos normativos nacionais. Deste modo, a criação de disposições a nível da União Europeia permitiria colmatar estas insuficiência bem como, proporcionar uma maior cooperação e coordenação de todos os *stakeholders*. A conceção de regras aplicadas de igual modo a todos os Estados Membros permitiria a prática mais segura, salvaguardando-se todas as questões que atualmente são alvo de preocupação ao nível da União Europeia, nomeadamente, a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

A busca pela uniformização dos normativos aplicáveis, bem como, das melhores práticas beneficiará todas as partes envolvidas, não só ao nível da regulação dos jogos e apostas *online,* mas, também, conforme referido anteriormente para o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Ainda que a posição assumida seja a da uniformização desta atividade, uma vez que, envolve o mercado interno como um todo, algumas questões merecem particular cuidado no seu tratamento como é o caso do regime fiscal aplicável. Concretizando, a uniformização do regime fiscal permitiria a igualdade entre Estados Membros, ou seja, não existiria, em termos económicos, países mais atrativos. Contudo, na fórmula de cálculo das mais/menos valias resultantes da uniformização do regime deve ser adicionada uma variável denominada soberania dos Estados. Assim, esta questão será a mais sensível a tratar neste âmbito, ainda que, a harmonização fiscal seja imposta pela União Europeia.

[66] *Cfr*. Glossário das sínteses do website EUR-Lex, *"*Os Livros Brancos da Comissão Europeia são documentos que contêm propostas de ação da União Europeia (UE) em domínios específicos. Surgem, por vezes, na sequência de Livros Verdes, cuja finalidade consiste em lançar um processo de consulta a nível da UE. A finalidade dos Livros Brancos é lançar o debate com o público, as partes interessadas, o Parlamento Europeu e o Conselho com o objetivo de obter consensos políticos.". Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html?locale=pt

Uma União Europeia interventiva na regulação dos jogos e apostas *online* beneficiaria a atividade tanto a nível interno como transfronteiriço, permitindo ao mercado europeu assumir uma posição de referência no mercado global.

Adicionalmente, algumas questões devem ser ponderadas neste processo de transformação. Em primeiro lugar, cada jogador apresenta as suas caraterísticas em face do contexto cultural e organizacional em que se insere, uma vez que mesmo no seio da União Europeia existem divergências acentuadas entre os diversos Estados Membros. Assim, esta questão assume particular importância em virtude da necessidade de se conhecer o perfil de jogadores que atuam em cada mercado e, desta forma ser possível criar um meio termo beneficiando todos os jogadores. Em segundo lugar, a regulamentação deverá ser liberal e rígida na medida certa, pois só assim será possível competir com os sítios da internet não regulamentados para jogos e apostas *online.* Concretizando, a adoção de medidas práticas mais rígidas pode acarretar custos de implementação e controlo mais elevados para as entidades licenciadas provocando dificuldades ao nível da competitividade com os sítios da internet não regulamentados. Adicionalmente, para os jogadores a maior simplificação de procedimentos em sítios da internet não regulamentos pode ser mais atrativo, sem que sejam ponderadas as consequências da prática dos jogos e apostas *online* nestes sítios. Por último lugar, a abertura dos jogos e apostas *online* a todos os Estados Membros sendo necessário para tal a criação de sistemas de controlo interno a nível comunitário ao qual as entidades de controlo nacionais tenham acesso. Ou seja, criar uma autoridade europeia nesta matéria, tal e qual como foi definido para a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Aqui chegados, não restam dúvidas sobre qual deverá ser a resposta à segunda questão colocada no início da presente dissertação, a recordar: serão o regime nacional e as suas autoridades competentes capazes de fazer face à problemática do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo nos jogos e apostas *online*? A União Europeia deve intervir no setor dos jogos e apostas *online*, por via a garantir que sejam tidas em consideração as melhores práticas na prevenção e combate ao branqueamento de capitais. Contudo, isto não significa que a atuação europeia tenha de ocorrer de forma brusca e com todas as alterações de uma vez só. Assim, a União Europeia pode, numa primeira fase, elucidar o setor dos jogos e apostas *online* quanto aos normativos relativo ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, esclarecendo, desta forma todas as dúvidas resultantes para a correta aplicação das disposições legais. Após este

primeiro passo, pode então haver lugar a um novo Livro Verde para reflexão atual acerca dos jogos e apostas *online* e suas especificidades, em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, entre outras. Desta forma, consoante as conclusões resultantes do mesmo, pode a União Europeia avançar para o Livro Branco contendo propostas especificas de ação em matéria de jogos e apostas *online*.

Com esta solução é possível concretizar os níveis de cooperação e intercâmbio de informação entre os Estados Membros, resultando no maior controlo e segurança dos jogos e apostas *online*. Desta feita, é possível referenciar a União Europeia a nível mundial, apresentando-se como um mercado competitivo e concorrente com os grandes mercados dos jogos e apostas *online* do mundo.

6. Conclusão

Os jogos e apostas *online* apresentaram um elevado crescimento em Portugal nos últimos anos desde a sua regulação em 2015. Posto isto cumpre destacar o ano de 2020, durante a pandemia COVID-19, em que se verificou um aumento de um conjunto de variáveis intrínsecas a esta atividade, tais como, o número de jogadores, volume de apostas e receita bruta.

No início da presente dissertação foram definidas duas questões base relacionadas com os jogos e apostas *online* e a prevenção do branqueamento de capitais e financiamento nesta atividade, a fim de verificar se as disposições legais nesta matéria são claras e corretamente aplicáveis pelas partes envolvidas. Assim, o objetivo foi aprofundar a análise do regime jurídico dos jogos e apostas *online* e da lei vigente em matéria de prevenção e combate do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e averiguar a necessidade de intervenção da União Europeia nesta sede.

Apreciando os jogos e apostas *online,* em concreto o seu regime jurídico em vigor, é possível verificar que resultou de um documento autónomo da já existente Lei do Jogo, uma vez que este documento legislativo era incapaz de atualização de tal ordem que permitisse a incorporação dos jogos e apostas *online.* Assim, o RJO veio regular as novas formas de exploração que se encontravam, até então desreguladas, criando um local para os jogos e apostas *online* se desenrolarem normalmente, em sítios da internet regulamentados, ou invés da anterior realidade conhecida, os sítios da internet não regulamentados. Adicionalmente, o legislador procurou incorporar também as preocupações existentes com os crimes de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Sendo a prevenção destas práticas um dos princípios basilares do RJO, a sua importância é dada desde o início até ao final desta prática, ou seja, desde o processo de atribuição de licença para exploração dos jogos e apostas *online* e cumprimento do requisito de idoneidade, bem como a prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo se afigura uma das obrigações subjacentes às entidades licenciadas. A par destas questões, o regulador garantiu a identificação das autoridades competentes, Comissão de Jogos e Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos, bem como das funções intrínsecas a cada uma, como salvaguarda para a adoção das melhores práticas ao nível dos jogos e apostas *online.*

Importa reiterar que as entidades abrangidas pelo RJO são consideradas como entidade obrigadas nos termos da Lei 83/2017, pelo que, em matéria de prevenção e combate do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo são aplicáveis as disposições gerais e especificas da Lei *supra* indicada.

O branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo é uma preocupação generalizada, ou seja, no seio nacional e no seio da União Europeia. Assim, a União Europeia tem desenvolvido um conjunto de estudos e análises acerca deste tema, culminando o último no Plano de Ação da Comissão Europeia na luta do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Cumpre, por isso, destacar duas conclusões de extrema relevância, isto é, a criação da autoridade anti-branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e proposta da sexta diretiva para prevenção da utilização do sistema financeiro para branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Posto isto, a aplicação dos normativos em matéria de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo carece de clarificação no mercado dos jogos e apostas *online*, conforme também identificado pela EGBA. Assim, a União Europeia deve promover o esclarecimento das dúvidas existente, auxiliando, assim, o mercado em questão a procurar adotar as melhores práticas de controlo e de implementação de sistemas robustos para prevenir o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, bem como em outras matérias como a proteção de dados que já extrapolam o âmbito do presente estudo. Adicionalmente, importa referir as assimetrias de informação existentes entre as entidades integrantes do setor dos jogos e apostas *online* e as entidades integrantes do sistema financeiro. Concretizando, o foco principal da prevenção e combate do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo recai maioritariamente sobre as entidades integrantes do sistema financeiro, não existindo o mesmo número de diretrizes focalizadas para o mercado dos jogos e apostas *online*.

A intervenção da União Europeia não deverá recair exclusivamente sobre a clarificação do mercado, ou seja, deve ser ponderada a uniformização dos normativos legais aplicáveis. Desde a conceção do Livro Verde, em 2011, que muitas circunstâncias se alteraram, como é o caso português em que apenas em 2015 a regulação dos jogos e apostas *online* viu luz. Assim, deve ser considerado por parte da Comissão Europeia a elaboração de um novo Livro Verde, para aferir se as conclusões se mantêm ou quais foram as principais mudanças. Após a elaboração do Livro Verde, este pode transformar-se num Livro Branco e, desta forma se garante a padronização dos normativos existentes na União Europeia. Cumpre destacar que existe um conjunto de fatores a ter em

consideração na construção deste normativos, tais como, os regimes fiscais aplicáveis, questões culturais e organizacionais e o conhecimento da tipologia de jogadores em cada país. Adicionalmente, o regime deve apresentar flexibilidade, o tanto quanto possível, permitindo salvaguardar os princípios basilares, por exemplo, a prevenção da fraude e branqueamento de capitais e a proteção dos menores e pessoas vulneráveis, sem que coloquem em risco a transferência de jogadores para sítios da internet não regulamentado, na medida em que, estes sítios não proporcionam qualquer segurança nestas matérias. Por fim, o ideal é a abertura desta atividade a todos os cidadãos da União Europeia de igual modo, facilitando a cooperação entre os Estados Membros.

Bibliografia

Banco Central Europeu – *Crytocurrencies and tokens*, 2018, disponível em: https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/pdf/fxcg/2018/20180906/Item_2a_-_Cryptocurrencies_and_tokens.pdf

BORGES, Cristina – O Mercado do Jogo *Online* na Europa. Universidade do Porto, 2016. Dissertação de mestrado, disponível em: https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/86098/2/157663.pdf

BRAGUÊS, José Luís – *O processo de branqueamento de capitais*. Edições Húmus. Observatório de Economia e Gestão de Fraude. ISBN: 978-989-8139-09-2. N.º2 (2019), disponível em: https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf

CMVM – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários sobre os 20 Anos do Código dos Valores Mobiliários. In Malaquias, Pedro Ferreira – *Cripto-ativos e a necessidade da sua regulação*. Edições Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9482-3. p. 217 – 237.

CODAGNONE, C. [et al.] - *Study on online gambling and adequate measures for the protection of consumers of gambling services*, 2014, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/264435732_Study_on_online_gambling_and_adequate_measures_for_the_protection_of_consumers_of_gambling_services

Comissão Europeia – *Livro Verde Sobre o Jogo em Linha no Mercado Interno*, 2011, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN

Comissão Europeia - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões para um enquadramento europeu completo do jogo em linha*, 2012, disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estudos/eu_para_um_enquadramento_europeu_completo_do_jogo_em_linha.pdf

Comissão Europeia – *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno*, 2019, disponível em: https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=relat%C3%B3rio+sobre+a+av

alia%C3%A7%C3%A3o+dos+riscos+de+BC%2FFT+relacionados+com+a+atividade+transcionias+a+que+est%C3%A1+exposto+o+mercado+interno&ie=UTF-8&oe=UTF-8

Comissão Europeia – *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação de casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da EU,* 2019, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0373

Comissão Europeia – *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a interconexão dos mecanismos nacionais centralizados automatizados (registos centrais ou sistemas eletrónicos centrais de extração de dados) dos Estados-Membros sobre contas bancárias,* 2019, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52019DC0372

Comissão Europeia – *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do quadro de cooperação entre as Unidades de Informação Financeira,* 2019, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0371

Comissão Europeia - *Comunicação da Comissão sobre um plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo,* 2020, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)2800&from=PT

Comissão Europeia - *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937,* 2020, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593

Comissão Europeia - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece a autoridade para anti branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) 1094/2010, (UE) 1095/2010, 2021, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0421

Comissão Europeia – *Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que revoga a Diretiva (UE) 2015/849*, 2021, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0423

Conselho Europeu, *The use of online gambling for money laundering and the financing of terrorism purposes*, 2013, disponível em: https://rm.coe.int/research-report-the-use-of-online-gambling-for-money-laundering-and-th/168071509c

EGBA – *EGBA Calls for Online Gambling Tax Review In Portugal to Improcee Functioning of Market*, 2019, disponível em: https://www.egba.eu/news-post/egba-calls-for-online-gambling-tax-review-in-portugal-to-improve-functioning-of-the-market/

EGBA – *Code of Conduct on data Protection in Online Gambling*, 2020, disponível em: https://www.egba.eu/uploads/2020/06/200211-Code-of-Conduct-on-Data-Protection.pdf

EGBA - *Webinar: Anti-money laundering, New Challenges and Realities for Europe's Gambling Sector*, dezembro de 2020, disponível em: https://vixio.com/resource/anti-money-laundering-new-challenges-and-realities-for-europes-gambling-sector-recording/

FERREIRA, Rogério M. Fernandes [et al.] – A Tributação dos rendimentos do jogador profissional de poker. Newsletter RFF Sociedade de Advogados, SP, RL. N.º 33 (2019), p.1-6, disponível em: https://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW_HOW/Newsletters/2019/09-Setembro/NL_-_A_tributacao_do_jogador_de_poker_profissional.pdf

FIEDLER, Ingo - *Online Gambling as a Game Changer to Money Laundering?*, 2013, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254969899_Online_Gambling_as_a_Game_Changer_to_Money_Laundering

GAFI – *RBA Guidance for Casinos*, 2008, disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA%20for%20Casinos.pdf

GAFI – *Vulnerabilitis of Casinos and Gambling Sector*, 2009, disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf

GAFI - *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FAFT Recommendations*, outubro de 2021, disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

Gambling Comission - *The money laundering and terrorist financing risks within the British gambling industry*, dezembro de 2020, disponível em:

https://assets.ctfassets.net/j16ev64qyf6l/1hA9tcIqe0F0AETdwaQM1U/4440bed7d59035a78cefca96a9326a66/Gambling_Commission_Risk_Assessment_2020_Final_version.pdf

Gambling Comission - *The prevention of money laundering and combating the financing of terrorism: Guidance for remote and non-remote casinos*, fevereiro de 2021, disponível em: https://assets.ctfassets.net/j16ev64qyf6l/564WHNgBoQQQXxhM0Su2ye/ab707df7d861c58136fd9e3a3d0e473f/FINAL_Prevention_of_money_laundering_5th_Ed_Rev_2.pdf

GOUVEIA, Jorge Bacelar; PINHEIRO, Júlio Elvas – *Branqueamento de capitais e beneficiário efetivo: Introdução e Legislação*. [s.l.]: Petrony, 2019. ISBN 978-972-685-275-9

LUZ, João Soares - *As fragilidades da nova lei de branqueamento de capitais portuguesa*, Revista O Direito III. Ano 152.º (2020), Diretor: Jorge Miranda, Almedina, pp. 623-648.

MOISEINKO, Anton – *Play your cards right: preventing criminal abuse of Online Gambling*, 2019, disponível em: https://static.rusi.org/201911_op_rusi_playyourcardsright_moiseienko_web.pdf

ONU – *Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo*, 1999, disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-internacional-para-eliminacao-do-financiamento-do-terrorismo-2

Parlamento Europeu – *Relatório sobre os jogos em linha no mercado interno*, 2011, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0342_PT.html

Parlamento Europeu – *Relatório sobre os jogos em linha no mercado interno*, 2013, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0218_PT.html

Parlamento Europeu - *Crypto-assets: Key developments, regulatory concerns and responses*, 2020, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648779/IPOL_STU(2020)648779_EN.pdf

PEREIRA, Rui Soares; ABREU, Filipe; DIAS, Raquel - *Jogos e apostas online em Portugal: Regime Jurídico e Fiscal*. Porto: Vida Económica, 2018. ISBN 978-989-768-522-4

RAMA, Paula - Os jogos de Sorte e Azar em Portugal: O caso concreto dos Jogos *Online* e a sua Regulação. Universidade de Coimbra, 2016. Dissertação de Mestrado, disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34949/1/Os%20Jogos%20de%20Sorte%20e%20Azar%20em%20Portugal%20O%20Caso%20concreto%20dos%20Jogos%20Online%20e%20a%20sua%20Regulacao.pdf

SANTOS, Miguel Duarte - *Guia prático de prevenção de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo*. 1ª edição. Lisboa: GPA Academy, 2019. ISBN 978-612-000-706-8

SRIJ – *Relatório 2.º Trimestre 2021: Registo da atividade de jogo online em Portugal*, 2021, disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/Estat%C3%ADstica_online_2T_2021.pdf

União Europeia – *Study on the role of regulators for online gambling: autorisation, supervision and enforcement*, 2014, disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f76d5d60-ade1-4e3f-bccf-ee652c1125f9

VAQUINHAS, Irene – *Os "jogos de fortuna ou azar" em Portugal entre a repressão e a tolerância (de finais do século XIX a 1927*. Lisboa: Livros Horizonte, 2006. ISBN 972-24-1443-7.

VICENTE, Ana - O Branqueamento e o Financiamento do Terrorismo e da Proliferação: Uma Perspetiva de *Compliance* Bancário. Universidade Católica Portuguesa, 2018. Dissertação de Mestrado, disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/26761/1/Dissertação%20de%20Mestrado%20-%20Ana%20Vicente%20.pdf

Legislação

Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro que reformula a Lei do Jogo.

Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março que aprova o Código Penal.

Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho aprova a orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I.P..

Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril no uso da autorização legislativa pela Lei n.º 73/2014, de 2 de setembro, aprova o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online.

Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.° 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão.

Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/EU.

Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, lei de combate ao terrorismo.

Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpõe parcialmente as Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, altera o Código Penal e o Código da Propriedade Industrial e revoga a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, e o Decreto-Lei n.º 125/2008, de 21 de julho.

Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto que Transpõe a Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e a Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, alterando diversas leis.

Tratado da União Europeia.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Lista de sítios na internet

Betclic. [Online] https://www.betclic.pt/perguntasfrequentes?category=0.

Bwin. [Online] https://sports.bwin.pt/pt/sports

Estoril Sol Casino. [Online] https://www.estorilsolcasinos.pt/pt/apoio/metodos-deposito

Pokerstars. [Online] https://www.pokerstars.pt/poker/real-money/ e https://www.pokerstars.pt/help/articles/docs-complaint/109082/

Nossa Aposta. [Online] https://www.nossaaposta.pt/ajuda-faq

Solverde. [Online] https://www.solverde.pt/registo/metodos-pagamento

Placard. [Online] https://apostas.placard.pt/home

Luckia. [Online] https://www.luckia.pt/perguntas/gerais/

888. [Online] https://www.888.pt/dinheiro-real/deposito/

Betano. [Online] https://www.betano.pt/art./faqs-perguntas-frequentes/309709/#Paragraph6_1

Moosh. [Online] https://www.moosh.pt/help/

Betway. [Online] https://www.betway.pt/perguntas-frequentes/

Bidluck. [Online] https://www.bidluck.pt/metodos-pagamento

Bacana Play. [Online] https://www.bacanaplay.pt/pagamentos/

Casino Portugal. [Online] https://www.casinoportugal.pt/info/pagamento

SRIJ. [Online] https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/ e https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/

Portal BCFT. [Online]

União Europeia. [Online] https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary.html?locale=pt

Novo Banco. [Online] https://www.novobanco.pt/particulares/contas/abertura-conta-online?gclid=Cj0KCQiA7oyNBhDiARIsADtGRZbHWdcPpeA0fukinu1dmJfy11E0BKwMZ9iWFxZgNb81p48WeV0cMWQaAnhXEALw_wcB

Santander. [Online] https://www.santander.pt/abrir-conta-online?utm_campaign=OA_PR_GS&utm_source=gs&utm_medium=cpc&utm_content=&utm_term=conta%20online%20santander&gclid=Cj0KCQiA7oyNBhDiARIsADtGRZbwgLm-Lp3pYa8iOLGDFwkwiPAZ-EXIY5ixJ4GEClPAJSfCx_DfvHkaAmxiEALw_wcB;

Índice

Agradecimentos ..... **IV**

Lista de abreviaturas ..... **V**

Resumo ..... **VII**

Abstrat ..... **VII**

1. Introdução **8**

2. Noção de jogos e apostas *online* e o seu enquadramento legal **10**

2.1. A prática do jogo em Portugal *11*
2.1.1. O registo de jogador 11
2.1.2. Métodos de depósito/levantamento 11

2.2. A caraterização dos jogadores em Portugal *13*

2.3. Enquadramento legal *14*
2.3.1. O Livro Verde 16
2.3.2. Análise do RJO 18
2.3.2.1. Entidades de controlo, inspeção e regulação em Portugal 20

3. Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo nos jogos e apostas *online* **22**

3.1. Noções gerais *22*
3.1.1. Branqueamento de capitais 22
3.1.2. Financiamento do terrorismo 24
3.2.1. Os riscos intrínsecos a esta prática 26
3.2.2. A complexidade dos meios de depósito/levantamento – dois exemplos práticos 28

4. Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo nos jogos e apostas *online* **30**

4.1. O regime geral *30*
4.1.1. O dever de controlo 30
4.1.2. O dever de identificação e diligência 31
4.1.3. O dever de comunicação 32
4.1.4. O dever de abstenção 33
4.1.5. O dever de recusa 33
4.1.6. O dever de conservação 33
4.1.7. O dever de exame 34
4.1.8. O dever de colaboração 34
4.1.9. O dever de não divulgação 34
4.1.10. O dever de formação 35

4.2. O regime geral aplicável aos jogos e apostas online *35*
4.2.1. Deveres das entidades exploradoras 36
4.2.2. O papel da supervisão 37
4.2.3. A aplicação efetiva da regulação 39

4.3. O futuro nos jogos e apostas online *40*
4.3.1. Plano de ação da Comissão Europeia na luta contra o branqueamento de capitais 40
4.3.2. Possíveis impactos do Plano de Ação da Comissão Europeia no setor dos jogos e apostas *online* 46
4.3.3. Criptoativos 47

5. Apreciação crítica 50

5.1. O panorama nacional 50

5.1.1. O Registo do Jogador 50

5.1.2. Inexistência de diretrizes para aplicação das disposições acerca de branqueamento de capitais 52

5.2. Será necessário a definição de um Plano de Ação da União Europeia para os jogos e apostas online? 53

6. Conclusão 57

Bibliografia 60

Legislação 64

Lista de sítios na internet 65

Índice 67