



2025/892

15.5.2025

DECISÃO (UE) 2025/892 DA COMISSÃO

de 31 de outubro de 2024

relativa às medidas SA.56399 e SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) adotadas pela França a favor da La Française des Jeux

[notificada com o número C(2024) 7735]

(Apenas faz fé o texto em língua francesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com os referidos artigos ⁽¹⁾ e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Em 31 de janeiro de 2020, a Comissão recebeu uma denúncia da *Association Française du Jeu en Ligne* («AFJEL») ⁽²⁾ relativa à alegada concessão de um auxílio estatal ilegal à La Française des jeux («FDJ»).
- (2) Em 5 de março de 2020, a Comissão recebeu uma segunda denúncia sobre o mesmo assunto, por parte do Betting and Gaming Council («BGC») ⁽³⁾.
- (3) Em 26 de julho de 2021, a Comissão decidiu iniciar o procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») em relação à alegada medida de auxílio que concede direitos exclusivos garantidos durante 25 anos, tendo como contrapartida uma remuneração insuficiente («decisão de início do procedimento»). Esta decisão foi notificada à França em 27 de julho de 2021.
- (4) A decisão de início do procedimento da Comissão foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 3 de dezembro de 2021. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a alegada medida de auxílio.
- (5) A França apresentou as suas observações em 3 de novembro de 2021. A Comissão recebeu observações escritas da FDJ em 3 de janeiro de 2022. Em 3 de janeiro de 2022, recebeu igualmente observações escritas da BETCLIC entreprises limited («BETCLIC»), da Union des blessés de la face et de la tête («UBFT») e da Fédération Nationale André Maginot («FNAM»). Em 12 de janeiro de 2022, a Comissão recebeu observações escritas da AFJEL e, em 18 de janeiro de 2022, do BGC. Em 20 de janeiro de 2022, a Comissão recebeu observações da European Gaming and Betting Association («EGBA»).
- (6) Por ofícios de 31 de janeiro de 2022 e 15 de fevereiro de 2022, a Comissão transmitiu à França as observações das partes interessadas sobre a decisão de início do procedimento, dando-lhe a oportunidade de responder. A Comissão recebeu a resposta da França por ofício de 19 de abril de 2022.

⁽¹⁾ JO C 487 de 3.12.2021, p. 13 — Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux (Alegada concessão de auxílios estatais ilegais à Française des Jeux) — Convite à apresentação de observações nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽²⁾ A AFJEL é uma associação empresarial que representa a maioria dos operadores de apostas desportivas em linha licenciados em França.

⁽³⁾ O BGC representa 90 % do setor do jogo e das apostas no Reino Unido. Em particular, representa os operadores de jogos em linha licenciados nesse país.

- (7) Por mensagens de correio eletrónico de 23 de fevereiro de 2022, 2 de maio de 2022, 8 de julho de 2022, 10 de novembro de 2022, 17 de novembro de 2022, 6 de janeiro de 2023, 8 de março de 2023, 13 de março de 2023, 20 de março de 2023, 28 de abril de 2023, 23 de junho de 2023, 13 de setembro de 2023, 29 de setembro de 2023, 26 de outubro de 2023, 14 de dezembro de 2023, 22 de janeiro de 2024, 23 de janeiro de 2024, 2 de fevereiro de 2024, 12 de março de 2024, 22 de abril de 2024, 28 de abril de 2024, 16 de maio de 2024, 17 de junho de 2024, 18 de setembro de 2024 e 21 de outubro de 2024, o representante da AFJEL e do BGC facultou informações complementares e manteve conversações com a Comissão em 9 de junho de 2022 e em 27 de setembro de 2022.
- (8) A Comissão recebeu informações complementares das autoridades francesas em 17 de julho e 23 de outubro de 2024.
- (9) A Comissão manteve conversações com a autoridade nacional francesa para o jogo («ANJ») em 27 de outubro de 2022. Em 12 de novembro de 2022, foram colocadas mais questões à ANJ, às quais esta última respondeu em 27 de fevereiro de 2023.

2. DESCRIÇÃO DA FDJ E DO MERCADO FRANCÊS DO JOGO

2.1. FDJ, a beneficiária do alegado auxílio

- (10) A FDJ é a principal operadora de jogos em França e a segunda maior operadora de lotarias na Europa. Conta com uma rede de mais de 29 mil pontos de venda em mais de 11 mil municípios e emprega quase 3 mil pessoas ⁽⁴⁾.
- (11) Em 2023, a FDJ reportou um volume de negócios de 2,621 mil milhões de EUR, um EBITDA de 656,8 milhões de EUR e um lucro líquido de 425,1 milhões de EUR. As suas receitas brutas de jogo ascenderam a 6,7104 mil milhões de EUR ⁽⁵⁾.
- (12) A FDJ é o operador histórico de jogo em França. Em 9 de novembro de 1978, o Estado concedeu direitos exclusivos de organização e exploração da lotaria nacional à Société de la Loterie nationale et du Loto national, que se transformou na FDJ em 1991 ⁽⁶⁾. Em 1 de abril de 1985, foram-lhe concedidos direitos exclusivos de exploração das apostas desportivas (com exceção das corridas de cavalos) ⁽⁷⁾.
- (13) Em 12 de maio de 2010, a França liberalizou o setor do jogo em linha, através da Lei n.º 2010-476. Por conseguinte, a partir dessa data, os mercados de apostas em corridas de cavalos, de apostas desportivas em linha e de jogos de póquer têm funcionado em condições de livre concorrência. A FDJ ainda detém um monopólio no mercado das lotarias (sorteios de prémios e jogos instantâneos) e no mercado das apostas desportivas em pontos de venda (com exceção das corridas de cavalos) ⁽⁸⁾.
- (14) O mercado do jogo em França foi sujeito a uma reforma em 22 de maio de 2019 (ver Secção 2.2).
- (15) Os atos regulamentares dos quais resultou a concessão dos direitos exclusivos referidos no considerando 12 foram revogados em 23 de junho de 2020 ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Estas informações estão disponíveis no relatório integrado de 2023 da FDJ: <https://www.groupefdj.com/wp-content/uploads/2024/03/FDJRAI2023VENG.pdf>.

⁽⁵⁾ Contas consolidadas da FDJ referentes ao ano de 2023. <https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/>.

⁽⁶⁾ Estes direitos exclusivos foram concedidos ao abrigo do Decreto n.º 78-1067, de 9 de novembro de 1978, relativo à organização e à exploração da lotaria nacional e do loto nacional. As condições para o exercício destes direitos foram especificadas num acordo, assinado em 29 de dezembro de 1978, entre o Estado e a Société de la Loterie nationale et du Loto national.

⁽⁷⁾ Estes direitos exclusivos foram concedidos ao abrigo do Decreto n.º 85-390, de 1 de abril de 1985, relativo à organização e à exploração do Loto desportivo. O acordo de 29 de dezembro de 1978 (ver acima) foi alterado de modo a refletir o âmbito de aplicação alargado dos direitos exclusivos concedidos. O acordo foi novamente alterado para prever, nomeadamente: i) o alargamento do âmbito de aplicação dos direitos exclusivos conferidos; ii) uma alteração na duração do acordo (inicialmente previsto por um período de 30 anos, o acordo foi prorrogado por tempo indeterminado com a última alteração de 9 de março de 2006); iii) alterações relativas às condições de dissolução da sociedade, em particular no que se refere a indemnizações, no caso de já não ser atribuída à empresa, por decreto, a organização e exploração do jogo mediante direitos exclusivos.

⁽⁸⁾ Ver secção 2.2 da decisão de início do procedimento para uma descrição pormenorizada do regime jurídico aplicável até à reforma de 22 de maio de 2019.

⁽⁹⁾ Os decretos n.º 78-1067, de 9 de novembro de 1978, e n.º 85-390, de 1 de abril de 1985, foram revogados em 23 de junho de 2020. O acordo, que assentou nos Decretos n.º 78-1067, de 9 de novembro de 1978, e n.º 85-390, de 1 de abril de 1985, foi denunciado.

2.2. Reforma do jogo em França

- (16) Em 22 de maio de 2019, as autoridades francesas adotaram a Lei n.º 2019-486, relativa ao crescimento e à transformação das empresas («Lei PACTE»), e, em 2 de outubro de 2019, adotaram o Despacho 2019-1015, procedendo à reforma da regulamentação do jogo («Despacho de 2019»). Foram adotados vários decretos de modo a complementar estes dois atos regulamentares ⁽¹⁰⁾.
- (17) Com estes atos, a França privatizou a FDJ e procedeu à reforma da regulamentação do jogo.
- (18) A reforma da regulamentação do jogo («reforma introduzida pela Lei PACTE») centrou-se em dois elementos principais: i) a concessão de direitos exclusivos à FDJ, por um período de 25 anos, para a exploração de jogos de lotaria em linha e fora de linha e de apostas desportivas em pontos de venda, mediante uma remuneração no valor de 380 milhões de EUR ⁽¹¹⁾; e ii) a tributação das apostas desportivas ⁽¹²⁾.

3. INÍCIO DO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

- (19) Como referido nos considerandos 1 e 2, a Comissão recebeu duas denúncias relativas à alegada concessão de um auxílio estatal ilegal à FDJ: a primeira foi apresentada em 31 de janeiro de 2020, pela AFJEL, e a segunda em 5 de março de 2020, pelo BGC. Ambas as denúncias incidiram sobre o mesmo objeto ⁽¹³⁾.

3.1. Descrição da medida abrangida pelo procedimento formal de investigação

- (20) Em resultado das alterações introduzidas pela Lei PACTE, a FDJ teve de pagar ao Estado uma remuneração no valor de 380 milhões de EUR para a exploração de jogos de lotaria em linha e fora de linha e de apostas desportivas em pontos de venda. O princípio subjacente à remuneração estava consagrado no artigo 137.º, ponto IV), n.º 1, da Lei PACTE e especificado no artigo 17.º do Despacho de 2019 (que estabelecia que o montante do pagamento devia ser fixado na sequência de um parecer favorável da *Commission des participations et des transferts* (Comissão de participações e transferências), no caderno de encargos exigido nos termos do artigo 16.º).
- (21) Para quantificar a remuneração de 380 milhões de EUR devida pela FDJ («remuneração» ou «comissão»), as autoridades francesas recorreram a um método diferencial: compararam o valor teórico dos futuros direitos exclusivos da FDJ (a partir de 2019) em dois cenários: antes da reforma instituída pela Lei PACTE (cenário contrafactual pré-Lei PACTE) e após a reforma (tendo em conta o impacto da Lei PACTE na situação factual).

⁽¹⁰⁾ Em particular, o Decreto n.º 2019-1060, de 17 de outubro de 2019, que estabelece disposições específicas para o controlo estatal da FDJ.

⁽¹¹⁾ Ver secção 2.3.1 da decisão de início do procedimento: O artigo 137.º da Lei PACTE prevê a concessão de direitos exclusivos à FDJ por um período limitado, ao passo que o Despacho de 2019 especifica o âmbito de aplicação desses direitos (artigos 7.º e 8.º do despacho), estabelece as condições para o seu exercício e a sua duração, que é de 25 anos a contar da data de publicação da Lei PACTE (artigo 15.º do despacho). O artigo 3.º do Decreto n.º 2019-1060, de 17 de outubro de 2019, que estabelece regras específicas para o controlo estatal rigoroso da FDJ, fixa em 380 milhões de euros a remuneração a pagar pela FDJ como contrapartida pelos direitos exclusivos concedidos.

Um acordo celebrado em 17 de outubro de 2019 entre o Estado e a FDJ especifica as condições para o exercício dos direitos exclusivos.

⁽¹²⁾ Ver secção 2.3.2 da decisão de início do procedimento: o artigo 138.º, pontos I), III) e IV), da Lei PACTE alterou a matéria coletável (receitas brutas do jogo ao invés do montante apostado) e as taxas aplicáveis aos três impostos específicos aplicados aos operadores de apostas desportivas em França.

⁽¹³⁾ Para além de uma remuneração insuficiente (380 milhões de EUR) como contrapartida pela concessão de direitos exclusivos por um período de 25 anos, as denúncias referiram-se igualmente i) a uma garantia explícita e ilimitada de que a FDJ não perderia os seus direitos exclusivos ou qualquer licença, mesmo em caso de falta grave e ii) a um tratamento fiscal preferencial da FDJ no que se refere às apostas desportivas em pontos de venda, em comparação com os operadores em linha. Nenhuma das medidas (a alegada garantia ou o alegado benefício fiscal) foi abrangida pelo âmbito de aplicação da decisão de início do procedimento. Relativamente à alegada garantia, a Comissão observou, na decisão de início do procedimento, que essa medida tinha como efeito um reforço da garantia dos direitos exclusivos concedidos à FDJ. Dessa forma, a FDJ obteve uma vantagem com o aumento do valor dos direitos exclusivos, que teve de ser estimado e tido em consideração no cálculo da remuneração devida pelos direitos exclusivos. Por conseguinte, a Comissão considerou necessário analisar a garantia dos direitos ao avaliar a comissão. Quanto ao alegado benefício fiscal, a Comissão observou que a situação fiscal da FDJ tinha sido indiretamente considerada no cálculo da comissão, uma vez que todas as vantagens financeiras concedidas à FDJ tinham sido tidas em conta na verificação do nível de remuneração dos direitos exclusivos.

- (22) De acordo com um relatório financeiro pormenorizado das autoridades francesas, de 13 de setembro de 2019, o valor teórico dos direitos exclusivos da FDJ antes da reforma desses direitos pela Lei PACTE tinha sido estimado entre [...] * milhões de EUR e [...] milhões de EUR. As autoridades francesas consideraram que a reforma afetaria este valor teórico:
- a) De forma negativa, uma vez que os direitos exclusivos foram limitados a 25 anos, ao passo que, anteriormente, tinham sido concedidos por tempo indeterminado (resultando numa redução de valor estimada no relatório financeiro entre [...] milhões de EUR e [...] milhões de EUR);
 - b) De forma positiva, visto que os direitos exclusivos foram garantidos ⁽¹⁴⁾ e o regime fiscal passou a ser mais estável ⁽¹⁵⁾, resultando num plano de atividades menos arriscado do que ao abrigo das disposições anteriores (o que se traduz num aumento de valor estimado no relatório financeiro entre [...] milhões de EUR e [...] milhões de EUR);
 - c) De forma negativa, atendendo aos efeitos combinados da alteração da tributação ao longo do plano de atividades e de outros custos adicionais incorridos pela FDJ em consequência da Lei PACTE, nomeadamente, o seguro de risco de contraparte e os custos de comercialização (resultando numa redução de valor estimada no relatório financeiro de [...] milhões de EUR).
- (23) Por conseguinte, o valor teórico dos direitos exclusivos da FDJ após a reforma introduzida pela Lei PACTE foi de [...] EUR (podendo variar entre [...] EUR e [...] EUR, em função do custo médio ponderado do capital e das receitas provenientes dos direitos exclusivos).
- (24) Consequentemente, as autoridades francesas estimaram que a remuneração devida pela FDJ pelos seus direitos exclusivos se situava entre 121 e 748 milhões de EUR ⁽¹⁶⁾, o que corresponde ao impacto financeiro da Lei PACTE.
- (25) Na sequência do parecer emitido pela Comissão de Participações e Transferências («CPT»), as autoridades francesas concluíram que a FDJ teria de pagar uma remuneração no valor de 380 milhões de EUR, o que refletia uma estimativa justa da diferença entre o valor teórico dos direitos exclusivos da FDJ antes da reforma instituída pela Lei PACTE e o valor teórico desses direitos após a reforma.

3.2. Decisão de início do procedimento

- (26) Na decisão de início do procedimento, a Comissão questionou a abordagem adotada pelas autoridades francesas (método diferencial) e a coerência da comissão com o preço de mercado. Se não fosse esse o caso, a FDJ beneficiaria de uma vantagem concorrencial.
- (27) Na decisão relativa ao operador grego OPAP («precedente OPAP») ⁽¹⁷⁾, a Comissão salientou que tinha considerado o auxílio compatível com o preço de mercado, desde que o Estado apenas permitisse ao titular do direito uma margem de lucro razoável ⁽¹⁸⁾. A Comissão sublinhou ainda na mesma decisão que o método dos fluxos de caixa atualizados ⁽¹⁹⁾ era adequado para determinar o lucro razoável.
- (28) Na decisão de início do procedimento, a Comissão salientou que, apesar de as autoridades francesas terem utilizado o método dos fluxos de caixa para quantificar a remuneração devida pela FDJ, tinham-se afastado da abordagem adotada pelas autoridades gregas no precedente OPAP. Com base no método diferencial, as autoridades francesas recorreram a uma comparação entre o valor teórico dos direitos exclusivos da FDJ antes da reforma introduzida pela Lei PACTE e o valor teórico dos mesmos direitos após a reforma, ao passo que a abordagem adotada no processo OPAP tinha considerado as margens de lucro futuras geradas ao longo da duração da licença.

(*) *Informações confidenciais.*

⁽¹⁴⁾ Na situação anterior, a entidade reguladora tinha a possibilidade de retirar os benefícios desses direitos à FDJ em qualquer momento. Atualmente, esses direitos são concedidos à FDJ por lei, podendo apenas ser revogados pelo legislador.

⁽¹⁵⁾ Anteriormente, as contribuições públicas eram fixadas anualmente. Como resultado, o Estado alterou frequentemente as contribuições públicas devidas pela FDJ, o que gerou incerteza quanto à rentabilidade desta última.

⁽¹⁶⁾ Intervalo indicativo na sequência da atualização do plano de atividades da FDJ.

⁽¹⁷⁾ Ver Decisão da Comissão, de 4 de janeiro de 2013, no processo SA.33988 (JO C 1 de 4.1.2013, p 7), considerando 28-29 e 32, confirmada pelo Acórdão do Tribunal Geral de 8 de janeiro de 2015, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, e pelo Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, no processo C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

⁽¹⁸⁾ A margem de lucro mínima necessária para cobrir os custos de exploração e de capital resultantes do exercício de direitos, acrescido de um lucro razoável.

⁽¹⁹⁾ O método dos fluxos de caixa atualizados é utilizado para estimar o valor de um ativo ou de uma empresa, atualizando os fluxos de caixa futuros esperados para o seu valor atual. Tem em consideração o tempo e o risco associados a estes fluxos futuros.

- (29) A Comissão questionou se a FDJ tinha retido apenas uma margem de lucro razoável após a reforma introduzida pela Lei PACTE, uma vez que o método de cálculo apresentado pela França manteve as margens de lucro anteriores à reforma, sem qualquer indicação sobre a razoabilidade dessas margens de lucro.
- (30) A Comissão contestou igualmente a posição das autoridades francesas segundo a qual, devido à continuidade da situação antes e após a Lei PACTE, o impacto do número limitado de alterações da lei sobre o valor dos direitos exclusivos podia ser avaliado através do método diferencial. A Comissão considerou, a título preliminar, que os direitos exclusivos da FDJ antes da Lei PACTE não estavam garantidos, podendo ser revogados. Partindo deste pressuposto, a Comissão levantou dúvidas quanto à justificação do método diferencial. A Comissão questionou ainda a plausibilidade do direito de indemnização da FDJ com base na responsabilidade objetiva do Estado em caso de revogação dos direitos exclusivos no futuro.
- (31) Ainda que se admitisse que o método diferencial se justificava, a Comissão questionou igualmente o valor dos direitos exclusivos antes e depois da Lei PACTE, conforme estimado pela França para esse cálculo.
- (32) Por último, de um modo mais geral, a Comissão salientou que a remuneração no valor de 380 milhões de EUR parecia baixa quando comparada com a remuneração paga pela OPAP em relação ao mercado grego, de menor dimensão, e com direitos mais limitados.
- (33) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que, para além destas dúvidas quanto à existência de uma vantagem, pareciam estar reunidos os restantes critérios para a qualificação como auxílio estatal. A Comissão afirmou que, caso fosse confirmada a vantagem concorrencial e a medida qualificada como auxílio estatal, não dispunha de elementos de prova que permitissem concluir que a medida era compatível com o mercado interno.

4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (34) Duas partes interessadas apresentaram observações sobre a decisão de início do procedimento, apoiando a posição das autoridades francesas (a FDJ e a UBFT/FNAM), ao passo que quatro partes interessadas confirmaram, nas suas observações, as dúvidas manifestadas pela Comissão na decisão de início do procedimento (a EGBA, o BGC, a AFJEL e a BETCLIC).

4.1. Partes que apoiam as autoridades francesas

4.1.1. FDJ

- (35) Desde logo, a FDJ contestou a posição da Comissão que defendia que os direitos decorrentes da Lei PACTE constituíam direitos novos, sustentando que os direitos pós-Lei PACTE representavam uma continuação dos direitos pré-Lei PACTE.
- (36) Em primeiro lugar, a FDJ alegou que a Lei PACTE não revogou os direitos pré-Lei PACTE que lhe foram concedidos para os voltar a atribuir. A FDJ considerou que os direitos pós-Lei PACTE constituíam uma continuação dos direitos pré-Lei PACTE, conforme confirmado pelo relatório parlamentar preparatório sobre a Lei PACTE, que indicou que os direitos exclusivos se mantinham ⁽²⁰⁾. Alegou ainda que resultava claramente da avaliação de impacto do projeto de lei de 18 de junho de 2018 ⁽²¹⁾ que o objetivo da reforma consistia apenas em manter um controlo estatal rigoroso sobre uma sociedade objeto de privatização e clarificar determinadas disposições relacionadas com a exploração.
- (37) Em segundo lugar, a FDJ sustentou que o âmbito de aplicação dos direitos decorrentes da Lei PACTE se manteve inalterado, conforme refletido nos documentos parlamentares ⁽²²⁾. Alegou que o novo quadro regulamentar estabelecido pela reforma de 2019 apenas clarificou e especificou as disposições preexistentes, mediante a introdução de definições precisas dos jogos que explorava, sem alterar o seu âmbito de aplicação.
- (38) Em terceiro lugar, em resposta ao considerando 101 da decisão de início do procedimento, a FDJ alegou que os direitos exclusivos decorrentes da Lei PACTE não tinham novas características.

⁽²⁰⁾ Relatório n.º 1088, de 15 de setembro de 2018, em nome da comissão parlamentar especial responsável pela análise do projeto de Lei PACTE de Barrot, Dubost, Lebec e Sommer, p. 799.

⁽²¹⁾ Avaliação de impacto sobre o projeto de lei relativa ao crescimento e à transformação das empresas, 18 de junho de 2018, p. 440.

⁽²²⁾ Ver relatório de informação da Comissão dos Assuntos Económicos sobre a aplicação da Lei n.º 2019-486, de 22 de maio de 2019, relativa ao crescimento e à transformação das empresas: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b2619_rapport-information.

- (39) Em quarto lugar, alegou que a Lei PACTE apenas alterou o «instrumento jurídico» para a utilização de direitos exclusivos no contexto da privatização da FDJ. Ou seja, os direitos exclusivos que decorriam anteriormente de textos regulamentares resultavam agora da legislação.
- (40) Em seguida, a FDJ contestou que os direitos pré-Lei PACTE não se encontravam garantidos.
- (41) Em primeiro lugar, sublinhou que o direito francês reconhecia o princípio de atos constitutivos de direitos revogáveis que, uma vez revogados, dão origem a uma indemnização.
- (42) Em segundo lugar, alegou que os direitos pré-Lei PACTE se encontravam abrangidos por essa categoria e que seria concedida uma indemnização à FDJ caso fossem revogados.
- (43) Em terceiro lugar, sustentou que os direitos pós-Lei PACTE não eram inalienáveis e que, nos termos desta lei, a revogação dos direitos exclusivos concedidos à FDJ era possível.
- (44) De seguida, a FDJ alegou que a remuneração devida pelos direitos exclusivos ao abrigo da Lei PACTE não era inferior à dos direitos exclusivos da OPAP.
- (45) Em primeiro lugar, sustentou que 300 milhões de EUR da remuneração de 375 milhões de EUR no processo OPAP correspondiam, na realidade, a um montante pago pela OPAP em 2011 a título de adiantamento de algumas das contribuições públicas que devia pagar em relação ao período 2020-2030, e que apenas os restantes 75 milhões de EUR deviam ser considerados como a comissão devida pelos direitos exclusivos.
- (46) Em segundo lugar, a FDJ alegou que teve de pagar mais contribuições públicas específicas ⁽²³⁾ do que a OPAP (2,5 vezes mais contribuições no caso da FDJ, entre 2011 e 2020) e que o seu lucro líquido foi muito inferior ao da OPAP no mesmo período (1,3 mil milhões de EUR no caso da FDJ, em comparação com 2,4 mil milhões de EUR no caso da OPAP).
- (47) Por último, a FDJ alegou que, antes da Lei PACTE, o período de vigência dos seus direitos tinha sido ilimitado desde 2006, podendo estes direitos apenas ser revogados em qualquer momento mediante uma indemnização por parte do Estado.

4.1.2. UBFT/FNAM

- (48) Estas duas associações contestaram a alegação da Comissão de que os direitos da FDJ pré-Lei PACTE não eram garantidos e que podiam ser revogados ⁽²⁴⁾. Alegaram que os direitos não podiam ser colocados em causa subitamente e sem indemnização. Sustentaram que, por diversas ocasiões, os direitos exclusivos tinham sido confirmados pelo Governo (durante a liberalização de 2010) e pelos tribunais franceses (Conselho de Estado e Tribunal de Cassação em 2000 ⁽²⁵⁾, 2007 ⁽²⁶⁾, 2009 ⁽²⁷⁾, 2011 ⁽²⁸⁾ e 2013 ⁽²⁹⁾) e salientaram que, em 2017, a Comissão tinha colocado termo aos diversos procedimentos por infração e denúncias relativas ao jogo.
- (49) As duas associações contestaram ainda a alegação da Comissão segundo a qual a FDJ não poderia reivindicar uma indemnização em caso de revogação dos direitos. No seu entender, os tribunais franceses teriam considerado que a revogação dos direitos tinha um carácter grave e excepcional e que, por conseguinte, daria origem a um direito de indemnização. Salientaram que existia um precedente em que tinha sido concedida uma indemnização após a revogação pelo Estado de direitos exclusivos sobre as lotarias ⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ Em particular, contribuições para a segurança social (a CSG e a CRDS), impostos e contribuições sociais sobre apostas desportivas, uma contribuição destinada ao desenvolvimento do desporto, IVA e imposto de selo.

⁽²⁴⁾ Ver considerando 109 da decisão de início do procedimento.

⁽²⁵⁾ Conselho de Estado, 15 de maio de 2000, *Confédération française des professionnels en jeux automatiques*, n.º 202666.

⁽²⁶⁾ Conselho de Estado, 12 de março de 2007, *Syndicat des casinos modernes de France*, n.º 295882.

⁽²⁷⁾ Tribunal de Cassação, secção penal, 3 de junho de 2009, n.º 08-82.941.

⁽²⁸⁾ Conselho de Estado, 30 de dezembro de 2011, *Stanley International Betting Limited*, n.º 330604.

⁽²⁹⁾ Conselho de Estado, 10 de julho de 2013, *Stanley International Betting Limited*, n.º 357359.

⁽³⁰⁾ Em 1975, foi concedido ao GIE Prelo, do qual faziam parte a UBFT e a FNAM, o direito exclusivo de exploração do Loto por um período de dez anos. Porém, em 1978, o Estado decidiu revogar os direitos do GIE Prelo e atribuir a exploração do Loto nacional e da lotaria nacional à Société de la Loterie Nationale et du Loto national («SLNLN»). A revogação de direitos resultou numa indemnização para os membros do GIE Prelo: foi-lhes alocado i) 49 % do capital para uma contribuição nominal no valor de [...] milhões de EUR e ii) uma comissão sobre as apostas no Loto. De acordo com a UBFT e a FNAM, os antigos membros do GIE Prelo receberam, tendo em conta a inflação, aproximadamente [...] milhões de EUR a título de indemnização, entre 1979 e 2008, pela perda parcial dos seus direitos exclusivos sobre o Loto.

- (50) Por último, contrariamente ao que alega a Comissão na decisão de início do procedimento ⁽³¹⁾, consideraram que a FDJ tinha pago uma remuneração ao Estado pelos seus direitos exclusivos, sob a forma de impostos e contribuições não fiscais, desde 1978. A FDJ tinha pago várias dezenas de milhares de milhões ao Estado durante o período 1978-2019 sob a forma de contribuições especiais sobre o jogo; o Estado tinha feito revogações unilaterais no valor de [...] milhões de FRF em 1983 e de [...] milhões de FRF em 1985; entre 1988 e 2017, a FDJ tinha pago[...] do seu lucro distribuível aos seus acionistas, tendo sido transferido para o Estado, por conseguinte, 72 % desse lucro.

4.2. Partes que consideram fundadas as dúvidas manifestadas na decisão de início do procedimento

4.2.1. EGBA

- (51) Tendo por base o precedente OPAP, a EGBA alegou que a remuneração paga pela FDJ como contrapartida pelos direitos exclusivos era insuficiente.
- (52) A EGBA salientou que a remuneração devida pela FDJ era significativamente inferior ao valor atual líquido dos direitos exclusivos, o que lhe conferia um lucro superior ao lucro razoável. A EGBA sustentou que o método utilizado pelas autoridades francesas para fixar a remuneração devida (método diferencial) e as respetivas estimativas (o valor dos direitos pré-PACTE e pós-PACTE) era incorreto.
- (53) Considerou fundadas todas as dúvidas manifestadas pela Comissão na decisão de início do procedimento e referidas nos considerando 26 a 32 da presente decisão.

4.2.2. AFJEL/BGC

- (54) A AFJEL e o BGC alegaram que a remuneração de 380 milhões de EUR devida pela FDJ como contrapartida pela concessão dos direitos exclusivos por um período de 25 anos (2019-2044) era insuficiente.
- (55) A AFJEL e o BGC reiteraram a sua alegação de que a remuneração de 380 milhões de EUR não correspondia ao preço de mercado. Em primeiro lugar, alegaram que o método utilizado para calcular a comissão era incorreto, uma vez que era contrário ao precedente OPAP. Contestaram o argumento das autoridades francesas de que os direitos da FDJ pós-Lei PACTE constituíam uma continuação dos seus direitos pré-Lei PACTE e não direitos novos: no seu entender, a Lei PACTE introduziu um novo regime jurídico que introduz alterações importantes às disposições pré-Lei PACTE. Alegaram igualmente que a remuneração deveria ser calculada tendo em conta todos os auxílios ilegais recebidos durante o período de 2010-2019. Em segundo lugar, referiram que a FDJ não tinha direito a indemnização em caso de revogação dos direitos exclusivos. Em terceiro lugar, alegaram que a remuneração não tinha sido estimada corretamente, uma vez que as autoridades francesas tinham considerado erradamente que a reforma poderia ter um impacto negativo na FDJ. Com efeito, os direitos exclusivos que poderia exercer e as receitas daí resultantes tinham sido garantidos e confirmados, e o seu âmbito de aplicação alargado, beneficiando de um regime fiscal mais vantajoso. Em quarto lugar, sustentaram que a França não tinha considerado o valor do âmbito de aplicação alargado das oportunidades em matéria de jogo oferecidas à FDJ com base nos direitos exclusivos pós-Lei PACTE.

4.2.3. BETCLIC

- (56) Nas suas observações, a BETCLIC informou a Comissão de ações em curso junto do Conselho de Estado (Conseil d'État) destinadas a contestar os decretos adotados com base no Despacho de 2019 (ver considerando 16 da presente decisão).
- (57) A BETCLIC transmitiu à Comissão os pedidos apresentados ao Conselho de Estado, nos quais, com base no precedente OPAP, sustentava que a remuneração paga pela FDJ como contrapartida pelos direitos exclusivos era insuficiente.

⁽³¹⁾ Ver considerando 98 da decisão de início do procedimento.

5. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES FRANCESAS

- (58) As autoridades francesas responderam em 26 de maio de 2020 aos escritórios da Comissão de 25 de fevereiro de 2020 e de 13 de março de 2020. Apresentaram observações em 3 de novembro de 2021 sobre a decisão de início do procedimento de 26 de julho de 2021 e enviaram observações adicionais em 22 de abril de 2022.
- (59) Em primeiro lugar, as autoridades francesas alegaram que a Lei PACTE não revogou os direitos, concedendo direitos novos, mas, antes, alterou o regime jurídico dos direitos que a FDJ já detinha. No seu entender, i) o titular do direito (a FDJ), a natureza jurídica dos direitos exclusivos e o seu âmbito de aplicação mantiveram-se inalterados; ii) apenas tinha sido reduzida a duração dos direitos (passando de uma duração ilimitada para 25 anos) e iii) o regime jurídico, nomeadamente no que se refere ao regime fiscal e à criação de uma entidade reguladora, tinha sido reforçado e o âmbito de aplicação dos direitos clarificado na Lei PACTE. As autoridades francesas basearam-se numa análise geral da Lei PACTE, apoiada em documentos parlamentares ⁽³²⁾ e nas posições do Conselho de Estado ⁽³³⁾, no calendário da entrada em vigor das diversas alterações dos direitos exclusivos, que tiveram lugar em diferentes datas, e na interpretação do parecer favorável da CPT à contrapartida financeira devida pela FDJ ao abrigo da Lei PACTE ⁽³⁴⁾.
- (60) Em segundo lugar, no que respeita à remuneração dos direitos exclusivos, as autoridades francesas consideraram que a mesma não tinha sido subestimada ao calcular a contrapartida financeira da FDJ através do método diferencial.
- (61) Observaram que o método de cálculo da contrapartida não era comparável ao do precedente OPAP, uma vez que a FDJ tinha beneficiado de direitos exclusivos por um período indeterminado antes da Lei PACTE. Por outro lado, não lhe tinham sido concedidos novos direitos exclusivos, mas os seus direitos existentes tinham sido garantidos e limitados no tempo. Além disso, consideraram que o valor dos direitos exclusivos garantidos da FDJ tinha sido tido em conta no cálculo da contrapartida financeira.
- (62) Em terceiro lugar, as autoridades francesas sustentaram que, de acordo com o método diferencial, o valor teórico dos direitos pós-Lei PACTE não tinha sido subestimado, uma vez que a lei não tinha conferido à FDJ a oportunidade de desenvolver novos jogos.
- (63) As autoridades francesas sustentaram que a comissão tinha sido calculada de forma independente pela CPT, seguindo uma abordagem com múltiplos critérios e utilizando métodos objetivos com base em relatórios preparados por bancos que prestam aconselhamento ao Estado francês.
- (64) Em quarto lugar, as autoridades francesas salientaram que, embora não tivesse sido formalmente paga qualquer remuneração ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais antes da Lei PACTE, desde a sua criação, a FDJ tinha efetuado pagamentos significativos ao Estado, mediante uma contribuição sobre os montantes das apostas.
- (65) Sustentaram igualmente que o caso da FDJ não era comparável ao da OPAP, em que estava em causa a concessão de direitos novos e a prorrogação de direitos cuja caducidade estava prevista para breve, ao passo que, no caso da FDJ, a França tinha apenas aplicado a Lei PACTE para alterar direitos concedidos de forma ininterrupta à FDJ. Alegaram ainda que a remuneração de 380 milhões de EUR era comparável à que a Comissão tinha aceite no precedente OPAP. As autoridades francesas calcularam que, proporcionalmente às respetivas receitas brutas de jogo da FDJ e da OPAP ⁽³⁵⁾, as comissões cobradas a cada operadora eram semelhantes, senão muito semelhantes.
- (66) Em quinto lugar, as autoridades francesas sustentaram que a medida em causa não afetava a concorrência, uma vez que a FDJ, enquanto operador que beneficia de direitos exclusivos, detinha um monopólio legal, o que significava que não existia concorrência no mercado ou para o mercado. Além disso, as autoridades francesas alegaram que a vantagem financeira para a FDJ resultante da concessão de direitos exclusivos não era suscetível de colocar entraves à entrada no mercado francês de operadores de outros Estados-Membros, uma vez que os mesmos não concorriam com os jogos oferecidos pela FDJ ao abrigo dos direitos exclusivos.

⁽³²⁾ Ver relatórios parlamentares n.º 1088, de 15 de setembro de 2018, em nome em nome da comissão parlamentar especial responsável pela análise do projeto de Lei PACTE e n.º 254 em nome da comissão especial do Senado responsável pela análise do projeto de Lei PACTE.

⁽³³⁾ Pareceres do Conselho de Estado n.º 394599 e n.º 395021, de 14 de junho de 2018.

⁽³⁴⁾ Ver o parecer n.º 2019-A.C.-1 da Comissão de Participações e Transferências, de 7 de outubro de 2019.

⁽³⁵⁾ As autoridades francesas calcularam que os direitos exclusivos da OPAP foram efetivamente avaliados em apenas 75 milhões de EUR, o que representava cerca de 4,8 % das suas receitas brutas de jogo em 2018, ou 0,48 % por cada ano de concessão. Por sua vez, os 380 milhões de EUR pela garantia dos direitos exclusivos da FDJ correspondiam a 7,4 % das suas receitas brutas de jogo em 2018, ou 0,3 % por cada ano de concessão.

- (67) Em sexto lugar, numa nota de 15 de abril de 2022, as autoridades francesas salientaram que a garantia dos direitos exclusivos da FDJ pela Lei PACTE não tinha tornado os direitos irrevogáveis, uma vez que o legislador mantinha a possibilidade de os revogar antes da sua caducidade. Ainda, a Lei n.º 2010-476, de 12 de maio de 2010, com a redação que lhe foi dada pelo Despacho de 2019, já tinha previsto um mecanismo para que a entidade reguladora suspendesse ou revogasse as licenças de jogo da FDJ por incumprimento das condições aprovadas para a exploração de jogos, bem como um mecanismo para que o ministro do Orçamento suspendesse ou proibisse a exploração de um jogo por razões de salvaguarda da ordem pública. Estes mecanismos aplicavam-se a todos os jogos explorados pela FDJ ao abrigo dos seus direitos exclusivos. O impacto positivo da garantia dos direitos ao abrigo da Lei PACTE consistiu na transição de direitos exclusivos anteriormente concedidos por decreto por um período indeterminado para direitos exclusivos previstos pela lei por um período máximo de 25 anos (o que resultou num prémio de risco como parte dos custos de capital da FDJ) e na criação de um regime fiscal mais estável. Este impacto foi considerado na estimativa efetuada pela CPT da remuneração devida pela FDJ. Por outro lado, as autoridades francesas sublinharam que, no seu entender, os controlos existentes sobre os jogos oferecidos pela FDJ tinham sido consideravelmente reforçados pela reforma e que o âmbito de aplicação dos seus direitos exclusivos tinha sido definido de forma mais rigorosa em resultado da lei PACTE ⁽³⁶⁾.
- (68) Por último, as autoridades francesas informaram a Comissão das decisões do Conselho de Estado n.ºs 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441 e 436449, de 14 de abril de 2023, que indeferiram todos os pedidos das autoras das denúncias ⁽³⁷⁾ e reiteraram, em particular, a continuidade dos direitos exclusivos da FDJ antes e depois da Lei PACTE. Segundo as autoridades francesas, estas decisões confirmaram a sua abordagem de cálculo da remuneração devida pelos direitos exclusivos através do método diferencial.

6. APRECIÇÃO DA MEDIDA

- (69) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»
- (70) Assim, para que uma medida seja qualificada como auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, tem de cumprir as seguintes condições cumulativas:
- a) A medida em causa tem de ser concedida através de recursos estatais e ser imputável ao Estado,
 - b) A medida tem de conferir uma vantagem económica ao seu ou aos seus beneficiários,
 - c) Essa vantagem tem de ser seletiva, e
 - d) A medida em questão tem de falsear ou ameaçar falsear a concorrência e ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.1. Existência de um auxílio estatal

6.1.1. Conceitos de empresa e de atividade económica

- (71) Segundo jurisprudência constante, «o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento» ⁽³⁸⁾. Assim, a classificação de uma determinada entidade como empresa depende inteiramente da natureza das suas atividades. Decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que «qualquer atividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma atividade económica» ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Segundo as autoridades francesas, as normas pré-Lei PACTE não previam quaisquer disposições sobre o número máximo de jogos de lotaria que podiam ser explorados pela FDJ, ao passo que a Lei PACTE tinha: um total de 140 jogos de lotaria, com um limite máximo de 40 jogos fora de linha e 100 jogos em linha (ver artigo D.322-14 do Código da Segurança Interna).

⁽³⁷⁾ Com exceção do pedido relativo ao montante da comissão, em relação ao qual o Conselho de Estado decidiu suspender a instância até à decisão da Comissão.

⁽³⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, Pavlov e o., processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 74.

⁽³⁹⁾ Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de junho de 1987, Comissão/Itália, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, n.º 7; Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 1998, Comissão/Itália, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, n.º 36; Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, Pavlov e o., processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 75.

- (72) Como contrapartida pelo pagamento, a FDJ oferece jogos de lotaria (sorteios de prémios e jogos instantâneos) e um serviço de apostas desportivas (com exceção das corridas de cavalos) no mercado do jogo (nesse sentido, ver a secção 2.1 da presente decisão).
- (73) Por conseguinte, a FDJ é uma empresa que exerce uma atividade económica na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.1.2. Utilização de recursos estatais e imputabilidade das medidas ao Estado

- (74) De acordo com o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, apenas as medidas concedidas pelos Estados ou provenientes de recursos estatais são suscetíveis de constituir auxílios estatais. A concessão de uma vantagem direta ou indiretamente através de recursos estatais e a imputabilidade dessa medida ao Estado são duas condições distintas e que se devem verificar cumulativamente para se concluir pela existência de um auxílio estatal ⁽⁴⁰⁾.
- (75) No que respeita ao critério relativo à imputabilidade da medida ao Estado, a Comissão observa que a reforma dos direitos exclusivos foi introduzida pela Lei PACTE, pelo Despacho de 2019 e pelo Decreto de Execução n.º 2019-1060, de 17 de outubro de 2019 ⁽⁴¹⁾. Por conseguinte, a medida é imputável ao Estado, uma vez que este último introduziu os atos jurídicos na origem destes instrumentos legais.
- (76) Quanto ao critério relativo aos recursos estatais, importa salientar que o Estado pode atuar enquanto entidade reguladora ao conceder direitos especiais, podendo legitimamente optar por não maximizar receitas que, de outro modo, poderia obter, sem que essa ação seja abrangida pelas normas em matéria de auxílios estatais. No entanto, o tratamento conferido a todos os operadores em causa deve respeitar o princípio da não discriminação, e a renúncia às receitas deve estar intrinsecamente associada à prossecução dos objetivos regulamentares ⁽⁴²⁾. Nesses casos, o processo de seleção deve obedecer a critérios previamente estabelecidos de forma transparente e não discriminatória ⁽⁴³⁾. Nesse cenário, os titulares de direitos não estariam a beneficiar de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Porém, é evidente que estas condições não foram preenchidas no caso em apreço. Além disso, a concessão de um direito exclusivo é, pela sua própria natureza, discriminatória, pelo que as condições acima referidas não podem ser preenchidas. Não é necessário que exista uma transferência positiva de fundos para concluir que estão em causa recursos públicos. A renúncia a receitas que, de outro modo, reverteriam a favor do Estado constitui uma transferência de recursos estatais ⁽⁴⁴⁾.
- (77) Consequentemente, a medida em causa é imputável ao Estado francês e foi concedida através de recursos estatais.

⁽⁴⁰⁾ Ver, por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, França/Comissão (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, n.º 24; Acórdão do Tribunal Geral de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn AG/Comissão, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, n.º 103.

⁽⁴¹⁾ Nesse sentido, ver os considerandos 16 a 18 da presente decisão.

⁽⁴²⁾ Ver, para o efeito, a Decisão da Comissão, de 20 de julho de 2004, relativa ao auxílio estatal NN 42/2004 — França — Alteração dos pagamentos devidos pela Orange e pela SFR a título das licenças UMTS (JO C 275 de 8.11.2005, p. 3), considerandos 28, 29 e 30, confirmada pelos Tribunais da União (Acórdão do Tribunal Geral de 4 de julho de 2007, Bouygues SA/Comissão, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, n.ºs 108 a 111 e 123, e Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de abril de 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, n.ºs 94 a 98 e 125). Neste caso, no que se refere à concessão de licenças UMTS para o espetro radioelétrico, o Estado desempenhou simultaneamente as funções de entidade reguladora das telecomunicações e de gestor destes recursos públicos e prosseguiu os objetivos regulamentares estabelecidos pela Diretiva 97/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações (JO L 117 de 7.5.1997, p. 15). Em tal situação, os Tribunais da União confirmaram que a atribuição das licenças sem maximizar as receitas que poderiam ter sido obtidas não envolve a concessão de um auxílio estatal, tendo em conta que as medidas em causa foram justificadas pelos objetivos regulamentares estabelecidos na Diretiva 97/13/CE e cumpriam o princípio da não discriminação. Em contrapartida, no Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, Comissão/Países Baixos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, n.ºs 88 e seguintes, o Tribunal de Justiça não identificou quaisquer motivos regulamentares que justificassem a concessão sem análise dos direitos de emissão livremente negociáveis. Ver também o Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, n.ºs 46 e seguintes.

⁽⁴³⁾ Ver acórdão do Tribunal Geral de 4 de julho de 2007, Bouygues SA/Comissão, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, n.º 104.

⁽⁴⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2000, França/Ladbroke Racing Ltd e Comissão, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, n.ºs 48 a 51.

6.1.3. *Seletividade*

- (78) Para ser considerada um auxílio estatal, uma medida deve ser seletiva, ou seja, deve favorecer «certas empresas ou certas produções» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (79) A medida objeto da presente decisão (a concessão de direitos exclusivos à FDJ durante 25 anos mediante o pagamento de uma remuneração no valor de 380 milhões de euros) apenas diz respeito à FDJ.
- (80) Uma vez que se trata de um auxílio individual, presume-se que é seletivo. Em todo o caso, a FDJ é a única beneficiária dos direitos exclusivos de exploração dos jogos de lotaria em linha e fora de linha e das apostas desportivas em pontos de venda.

6.1.4. *Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais*

- (81) Considera-se que uma medida concedida pelo Estado falseia ou ameaça falsear a concorrência quando é suscetível de melhorar a posição concorrencial do beneficiário em comparação com outras empresas com as quais concorre ⁽⁴⁵⁾. Para todos os efeitos práticos, considera-se geralmente que a concorrência é falseada na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE quando o Estado conceder uma vantagem financeira a uma empresa num setor liberalizado em que existe, ou poderia existir, concorrência ⁽⁴⁶⁾.
- (82) A Comissão observa que o setor do jogo em linha (apostas em linha de corridas de cavalos, apostas desportivas e jogos de póquer) tem funcionado em condições de livre concorrência desde a entrada em vigor da Lei n.º 2010-476, de 12 de maio de 2010. A FDJ concorre no mercado das apostas desportivas em linha (com exceção de corridas de cavalos). Assim, qualquer vantagem financeira relacionada com a concessão de direitos exclusivos é suscetível de reforçar a posição concorrencial da FDJ em relação a outras empresas concorrentes, em particular no mercado das apostas desportivas em linha.
- (83) A esse respeito, as autoridades francesas alegaram que a medida não era suscetível de reforçar a posição concorrencial da FDJ em relação a outras empresas concorrentes.
- (84) As autoridades francesas alegam i) que a FDJ detém um monopólio legal para as atividades em causa, o que significa que não existe concorrência no mercado nem para o mercado, e ii) que as atividades exercidas pela FDJ ao abrigo dos seus direitos exclusivos constituem mercados relevantes distintos de outras atividades de jogo sujeitas a concorrência (apostas em corridas de cavalos em linha, apostas desportivas e jogos de póquer).
- (85) De resto, desde a sua criação, nada impediu a FDJ de exercer a sua atividade noutros Estados-Membros da UE em mercados que funcionam em condições de livre concorrência ou de concorrer com outros operadores por direitos exclusivos noutros Estados-Membros. Com efeito, a FDJ exerce a sua atividade em vários países para além da França (por exemplo, em 2023, adquiriu a Premier Lotteries Ireland, que detém os direitos exclusivos de exploração da lotaria nacional irlandesa até 2034). A FDJ exerce ainda a sua atividade em vários mercados de serviços para além dos abrangidos por direitos exclusivos, como as apostas desportivas em linha.
- (86) Por conseguinte, a medida é suscetível de falsear a concorrência no setor do jogo, nomeadamente no mercado das lotarias e das apostas desportivas.
- (87) No que respeita ao critério da afetação das trocas comerciais, é jurisprudência assente que não é necessário demonstrar que o auxílio afeta efetivamente as trocas comerciais entre os Estados-Membros; pelo contrário, importa analisar em que medida o auxílio pode afetar essas trocas comerciais ⁽⁴⁷⁾. No caso em apreço, ao liberalizar o setor do jogo em linha, a Lei n.º 2010-476, de 12 de maio de 2010, permitia a entrada no mercado francês de operadores de outros Estados-Membros. Por conseguinte, a vantagem financeira de que beneficia a FDJ por lhe terem sido concedidos direitos exclusivos é suscetível de dificultar a entrada desses operadores no mercado e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

⁽⁴⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11. Acórdão do Tribunal Geral de 15 de junho de 2000, Alzetta, Processos apensos T-298/97, T-312/97, etc., ECLI:EU:T:2000:151, n.º 80.

⁽⁴⁶⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 15 de junho de 2000, Alzetta, processos apensos T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, n.ºs 141 a 147; Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, n.º 65; Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de maio de 2013, Libert e o., processos apensos C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, n.º 76.

- (88) Em conclusão, a Comissão considera que a medida falseia ou é suscetível de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.1.5. *Existência de vantagem económica*

- (89) A fim de apreciar se uma medida estatal constitui um auxílio a uma empresa nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, convém determinar se a empresa em causa beneficia de uma vantagem económica que lhe permite evitar custos que, de outro modo, teriam onerado os seus próprios recursos financeiros ou se a empresa beneficia de uma vantagem de que não teria beneficiado em condições normais do mercado, isto é, na ausência de intervenção estatal ⁽⁴⁸⁾.
- (90) No que diz respeito à concessão de direitos exclusivos, existe uma vantagem quando a remuneração paga pelo beneficiário não é suficiente para que seja considerada em linha com o preço de mercado ⁽⁴⁹⁾.
- (91) Na decisão de início do procedimento, a Comissão questionou a abordagem adotada pelas autoridades francesas para quantificar o montante da remuneração (método diferencial), tendo manifestado dúvidas quanto à coerência do montante de 380 milhões de euros com o preço de mercado ⁽⁵⁰⁾. Por conseguinte, nessa decisão, a Comissão observou que a remuneração paga como contrapartida pela concessão dos direitos exclusivos parecia ser substancialmente inferior ao que poderia considerar-se um preço de mercado, o que se traduziria numa vantagem para a FDJ.

6.1.5.1. *Metodologia de cálculo da remuneração*

6.1.5.1.1. *Justificação da utilização do método diferencial para calcular a compensação relativa aos anos de 2019 a 2044*

- (92) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que os direitos concedidos à FDJ ao abrigo da Lei PACTE eram direitos novos, devido à alteração do regime jurídico e às novas características dos direitos exclusivos resultantes da reforma (em particular, o período de vigência dos direitos, a remuneração devida e a garantia dos direitos ⁽⁵¹⁾).
- (93) Na decisão de início do procedimento, os argumentos aduzidos pelas autoridades francesas, de que os direitos constituíam uma continuação dos direitos existentes, não foram considerados válidos pela Comissão. A Comissão concluiu que o regime de direitos exclusivos que vigorava até à introdução da Lei PACTE tinha sido substancialmente afetado e alterado por esta última, de tal modo que o mesmo regime, após a introdução da Lei PACTE, constituía um novo auxílio.
- (94) A Comissão salienta que, conforme indicado pelas autoridades francesas após o início do procedimento formal, os direitos exclusivos da FDJ existiam antes da introdução da lei PACTE. Estes direitos decorriam de leis anteriores à Lei PACTE, especificamente dos Decretos de 9 de novembro de 1978 e de 1 de abril de 1985. Embora estes decretos tenham sido revogados após a adoção da Lei PACTE (e, por conseguinte, num momento em que a Lei PACTE já constituía o instrumento jurídico dos direitos), os próprios direitos exclusivos só foram alterados e não revogados. As autoridades francesas referiram ainda que os direitos anteriores tinham uma «substância económica real», na medida em que a FDJ teria direito, em princípio, a uma indemnização em caso de revogação desses direitos. A este respeito, a Comissão sublinha que, tanto ao abrigo do antigo regime jurídico (em vigor até à introdução da Lei PACTE) como ao abrigo do novo regime jurídico (que resulta da Lei PACTE), os direitos exclusivos da FDJ podiam e

⁽⁴⁸⁾ Acórdão de 11 de julho de 1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e o./La Poste e o., ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 60 e 61; Acórdão de 29 de abril de 1999, C-342/96, Reino de Espanha/Comissão das Comunidades Europeias, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41.

⁽⁴⁹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de maio de 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission, e Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, n.ºs 92 e 93; Acórdão do Tribunal Geral de 4 de julho de 2007, Bouygues e Bouygues Télécom SA/Comissão, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, n.ºs 101, 104, 105 e 111.

⁽⁵⁰⁾ Para uma explicação pormenorizada, consultar os considerandos 98 a 113 da decisão de início do procedimento.

⁽⁵¹⁾ Foi demonstrado que existiam novas características: i) a duração dos direitos (tendo anteriormente sido concedidos por um período indeterminado, passaram agora a ser concedidos por um período de 25 anos); ii) a existência de uma remuneração a pagar ao Estado (apesar de terem sido concedidos anteriormente sem que fosse devida uma remuneração, o Decreto n.º 2019-1060, de 17 de outubro de 2019, fixou um montante de 380 milhões de EUR como remuneração pelos direitos exclusivos); iii) o risco reduzido de o Estado alterar o regime fiscal e o âmbito de aplicação dos direitos conferidos (em comparação com a situação anterior, a reforma garantiu os direitos exclusivos e conferiu estabilidade ao regime fiscal).

continuam a poder ser revogados (sem prejuízo de várias disposições). Consequentemente, o facto de a Lei PACTE garantir os direitos da FDJ não constitui uma alteração da natureza desses direitos. De igual modo, conforme indicado pelas autoridades francesas, a Lei PACTE não alterou as principais características dos direitos. A lei limitou-se a alterar as condições em que esses direitos podiam ser exercidos, no âmbito da privatização da FDJ, mediante a alteração do regime fiscal, a especificação da duração dos direitos, uma definição mais concreta dos jogos abrangidos pelo âmbito de aplicação dos direitos exclusivos e a criação de uma entidade reguladora ⁽⁷²⁾.

- (95) A Comissão salienta que essa determinação foi confirmada pelo Conselho de Estado nas suas decisões de 14 de abril de 2023 (ver considerando 68) ⁽⁷³⁾. Este último considerou igualmente que os jogos que a FDJ estava autorizada a explorar ao abrigo dos direitos exclusivos conferidos nos termos da Lei PACTE estavam claramente definidos e especificados, o que significa que a FDJ não poderia criar jogos, ao abrigo do seu monopólio, nos segmentos do jogo e das apostas que estivessem abertos à concorrência ⁽⁷⁴⁾. A CPT considerou que a ideia de que «os direitos exclusivos concedidos à FDJ por um período ilimitado tinham sido extintos e que tinha sido concedida uma nova licença à FDJ» correspondia um «cenário teórico não previsto na Lei PACTE». A CPT confirmou igualmente que a Lei PACTE apenas alterou os direitos exclusivos da FDJ.

6.1.5.1.2. Aplicação do método diferencial para o cálculo da remuneração a pagar pela FDJ

- (96) Embora a Comissão considere que o método diferencial se justifica, tendo em conta as dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento (ver considerandos 26 a 32), subsiste a questão de saber se a utilização deste método pelas autoridades francesas exclui a existência de uma vantagem para a FDJ.
- (97) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto aos cálculos efetuados pelas autoridades francesas ao utilizar o método diferencial. Essas dúvidas diziam respeito: i) ao valor teórico dos direitos futuros, tendo em conta o impacto da Lei PACTE (cenário factual) ⁽⁷⁵⁾; ii) ao valor teórico dos direitos futuros, sem ter em conta o impacto da Lei PACTE (cenário contrafactual — métodos 1 e 2) ⁽⁷⁶⁾; e iii) à possibilidade de a FDJ obter uma indemnização com base na responsabilidade objetiva do Estado (cenário contrafactual alternativo — método 3).
- (98) Para calcular a comissão no momento da adoção da Lei PACTE, as autoridades francesas calcularam, em primeiro lugar, o valor do plano de atividades pós-Lei PACTE (cenário factual), utilizando o valor atual líquido (VAL) calculado dos futuros direitos exclusivos. Este último cálculo teve por base o último plano de atividades para as atividades prosseguidas ao abrigo de direitos exclusivos, que foi utilizado para avaliar a FDJ no contexto da sua entrada prevista no mercado bolsista. A Comissão salienta que o plano de atividades pós-Lei PACTE foi concebido de forma realista, estando em consonância com a realidade do mercado, uma vez que assenta em projeções financeiras elaboradas com base em avaliações realizadas por oito instituições financeiras relativas à atividade da FDJ ⁽⁷⁷⁾. Além disso, os parâmetros regulamentares e jurídicos subjacentes ao plano aplicam-se a todo o período de vigência dos direitos exclusivos, incluindo as disposições específicas em matéria de fiscalidade sobre os jogos que resultam da própria Lei PACTE.

⁽⁷²⁾ Nesse sentido, a Comissão observou igualmente que parecia plausível presumir que a FDJ receberia uma indemnização em caso de revogação destes direitos, especialmente à luz do precedente Loto estabelecido pela UBFT no considerando 49. Embora seja particularmente difícil determinar o eventual montante dessa indemnização, a Comissão admite que poderia exceder a indemnização específica pela transferência de ativos necessária para o exercício desses direitos, conforme previsto no acordo de 29 de dezembro de 1978 ao qual se referiu na decisão de início do procedimento.

⁽⁷³⁾ Ver as decisões do Conselho de Estado de 14 de abril de 2023, n.ºs 436434 e 436439. O Conselho de Estado não se pronunciou sobre a eventual existência de um auxílio estatal, tendo suspenso a instância até à decisão final da Comissão a este respeito. Entretanto, o relator público do Conselho de Estado considerou que o método utilizado para calcular a comissão era justificado e não identificou quaisquer erros de cálculo relevantes.

⁽⁷⁴⁾ Decisão n.º 436439, n.º 21: «Os artigos L.322-8 a L.322-9-3 do Código da Segurança Interna, na redação retirada do despacho, enunciam de forma clara e detalhada os diferentes jogos, bem como as respetivas categorias e gamas, abrangidos pelos direitos exclusivos conferidos à empresa LFDJ; por outro lado, esta lista corresponde ao âmbito dos jogos que a LFDJ já se encontrava autorizada a explorar ao abrigo das disposições em vigor até à entrada em vigor da Lei de 22 de maio de 2019».

⁽⁷⁵⁾ O valor dos direitos pós-Lei PACTE foi estimado entre [...] de EUR e [...] de EUR, em função do custo médio ponderado do capital e das receitas provenientes dos direitos exclusivos.

⁽⁷⁶⁾ O valor dos direitos futuros pré-Lei PACTE foi estimado entre [...] de EUR e [...] de EUR.

⁽⁷⁷⁾ Citi, CM-CIC, BNP Paribas Exane, Goldman Sachs, HSBC, Kepler, Oddo BHF e Société Générale.

- (99) Em segundo lugar, as autoridades francesas calcularam o VAL dos futuros direitos exclusivos com base no plano de atividades pré-Lei PACTE, utilizando três métodos e 11 cenários diferentes, variando cada um em função de hipóteses relacionadas com a taxa de comissão, ou seja, a parte das apostas que reverte a favor da FDJ após a dedução das contribuições públicas específicas sobre o jogo — e, por conseguinte, em última análise, a remuneração da FDJ — (método 1), o custo médio ponderado do capital («CMPC») (método 2), e a indemnização que o Estado teria devido se os direitos exclusivos tivessem sido revogados em 2019 (método 3). Embora tenha sido expressamente solicitado pela CPT, o método 3 apenas foi utilizado para complementar os métodos 1 e 2.
- (100) Ao aplicar a técnica dos fluxos de caixa atualizados (FCA) ao custo médio ponderado do capital (CMPC), estimado em cerca de 7 %, o método 1 («utilização do plano de atividades») calculou a diferença no valor dos direitos exclusivos da FDJ com base nos planos de atividades pré e pós-Lei PACTE ⁽⁵⁸⁾ afetados por vários cenários negativos causados por potenciais alterações adversas do quadro regulamentar e fiscal na ausência da Lei PACTE.
- (101) O segundo plano de atividades (pré-Lei PACTE, plano de atividades contrafactual) foi elaborado em duas fases.
- A sua base inicial consistiu no plano de atividades da FDJ (tendo em conta as alterações introduzidas pela Lei PACTE). Procedeu-se, em seguida, à sua correção para anular os diversos efeitos da Lei PACTE (nomeadamente, os que se referem à tributação e à duração), de modo a retomar o quadro regulamentar e fiscal original;
 - De seguida, este plano de atividades foi utilizado como base para diferentes cenários que refletem o impacto negativo de um conjunto de decisões que o Estado poderia eventualmente ter tomado relativamente a alterações das contribuições públicas ou da política de licenciamento do jogo.
- (102) Três cenários constituem uma continuação de decisões que afetaram efetivamente a empresa no passado, como as decisões de redução da remuneração da empresa ou de não autorização de novas formas de jogo. Foram ainda elaborados três cenários com base em estatísticas para determinar quais os cenários com maior probabilidade de ocorrência. Os seis cenários são resumidos no quadro seguinte.

Quadro 1

Método 1 — Descrição dos seis cenários

Cenários	Descrição
1-A	Foram considerados vários cenários que envolviam uma redução da taxa de comissão da empresa por intervalo de retorno para o jogador (RTP). Em cada cenário, os impostos foram aumentados para níveis diferentes, de acordo com as alterações que tiveram impacto na empresa no passado, de modo a simular medidas que o Estado poderia ter introduzido ao abrigo do regime em vigor antes da Lei PACTE.
1-B	
1-C	
2-A	Para cada cenário, foram realizadas 500 simulações aleatórias que demonstram a eventual evolução da taxa de comissão da FDJ em função de três hipóteses relativas à probabilidade anual de redução da remuneração da FDJ.
2-B	
2-C	

- (103) A Comissão admite que estes seis cenários assentam em métodos de estimativa com relevância para o cálculo da comissão no caso em apreço.
- (104) Por outro lado, a Comissão reconhece a dificuldade intrínseca da previsão da evolução da taxa de comissão da FDJ durante um longo período ⁽⁵⁹⁾ de tempo, uma vez que se trata de uma variável regulamentar sujeita a decisões políticas.

⁽⁵⁸⁾ A avaliação do plano de atividades pré-Lei PACTE abrangeu um período indeterminado para ter em conta o facto de, ao abrigo do regime jurídico anterior, os direitos exclusivos serem concedidos, em teoria, de forma perpétua.

⁽⁵⁹⁾ Embora os dados históricos revelem uma redução da taxa de comissão entre 2016 e 2019 e entre 1997 e 2006, é difícil fazer comparações para o segundo período, devido à reforma.

- (105) O método 2 («utilização do método CMPC») teve por objetivo fornecer um cálculo aproximado da diferença de valor resultante de um diferencial (*spread*) da taxa de atualização (partindo do pressuposto de que o plano de atividades continuava a ser o mesmo). A semelhança do método 1, procura quantificar o impacto da garantia dos direitos exclusivos da FDJ e do regime fiscal, embora adote uma abordagem diferente (um CMPC mais elevado reflete um nível de risco mais elevado que corresponde a um quadro fiscal e regulamentar menos estável e previsível). O diferencial da taxa de atualização é calculado através da comparação do CMPC de empresas que operam no mesmo setor, mas com níveis diferentes de segurança no que respeita ao seu quadro regulamentar. Foi aplicada uma taxa de atualização ao plano de atividades pré-PACTE⁽⁶⁰⁾, utilizando um CMPC que refletia um prémio de risco, em comparação com o CMPC utilizado para atualizar o plano de atividades pós-Lei PACTE. O prémio de risco foi estimado de duas formas. O cenário 1 utilizou a diferença entre os valores beta das sociedades de lotaria ([...]), por um lado, e os valores beta das sociedades de jogo e apostas desportivas em linha ([...]), por outro, observando-se que se presume que estas últimas apresentam um perfil de risco mais elevado (setor aberto à concorrência) do que as primeiras (algumas das quais detêm monopólios). Os cenários 2 e 3 utilizaram a diferença nos valores do CMPC publicados por analistas que investigam fornecedores de energia europeus ou empresas de serviços públicos europeias, analisando as empresas de serviços públicos «não regulamentadas» ([...]), por um lado, e as empresas consideradas regulamentadas e que exercem a sua atividade, essencialmente, no domínio da distribuição e do transporte de energia, por outro, observando-se que se presume que estas últimas apresentam um perfil de risco significativamente inferior. Todos os valores obtidos para os diferentes cenários que utilizam este método aplicado aos planos de atividades fornecem uma estimativa do montante da comissão.
- (106) Na opinião da Comissão, o método 2 é igualmente relevante para o cálculo do valor aproximado da comissão. Por outro lado, embora tenham sido tidas em conta várias hipóteses em termos de CMPC (ver considerando 105), a Comissão considera que era razoável que as autoridades francesas se concentrassem em [...] como elementos de comparação para efeitos do cálculo do CMPC da FDJ, dadas as suas semelhanças com a FDJ. A comparação com as empresas que operam no setor da energia é igualmente relevante, uma vez que a distinção entre fornecedores de energia e sociedades cuja atividade principal incide na distribuição e no transporte é semelhante, em termos de perfil de risco, à comparação entre os operadores de jogo e de apostas desportivas em linha e as sociedades de lotaria.
- (107) O método 3, designado método «complementar» solicitado pela CPT, simulou as consequências de um cenário teórico em que o Estado e o legislador decidiram pôr termo aos direitos exclusivos da FDJ mediante o pagamento de uma indemnização e, subsequentemente, conceder à FDJ uma licença de exploração por um período de 25 anos (o que não corresponde ao que o legislador decidiu fazer por ocasião da votação da Lei PACTE). O montante da comissão corresponde à diferença entre o valor da licença (o valor combinado dos fluxos de caixa atualizados ao longo de 25 anos e estimado com base no plano de atividades da FDJ pós-Lei PACTE) e o montante de indemnização pago à FDJ com base na responsabilidade objetiva do Estado, que corresponde ao valor do plano de atividades pré-Lei PACTE (o valor combinado dos fluxos de caixa atualizados ao mesmo CMPC de aproximadamente 7 % a título perpétuo, tendo em consideração o regime fiscal pré-Lei PACTE e simulando um agravamento do cenário fiscal de modo a refletir a incerteza fiscal), multiplicado por um desconto compensatório.
- (108) A Comissão gostaria de sublinhar que é muito difícil pronunciar-se sobre a validade da hipótese segundo a qual a FDJ sofreria um prejuízo e receberia uma indemnização pela revogação dos seus direitos exclusivos e não limitados no tempo. Embora as autoridades francesas tenham apresentado elementos de prova que indicam que, em teoria, a FDJ poderia ter tido direito a uma indemnização, teria sido muito difícil determinar o seu montante, nomeadamente devido à dificuldade em aferir até que ponto os «danos» causados poderiam ser considerados «anormais» (considerando 108 da decisão de início do procedimento).
- (109) Após terem analisado o cálculo da comissão, as autoridades francesas apresentaram intervalos de valores, cujas médias são as seguintes: para o método 1, [...] milhões de EUR; para o método 2, [...] milhões de EUR; e, para o método complementar, [...] milhões de EUR.
- (110) À luz dos elementos acima referidos, a CPT referiu que analisou os fatores de impacto apresentados e os diferentes métodos apresentados pelas autoridades francesas e indicou que a sua própria avaliação tinha resultado num montante de 380 milhões de EUR no que se refere à comissão. As autoridades francesas não conseguiram confirmar com certeza quais os parâmetros utilizados pela CPT para chegar ao montante de 380 milhões de EUR. Porém, a França salientou que a média dos valores médios⁽⁶¹⁾ obtidos através das diferentes abordagens de avaliação era de 377 milhões de EUR e que, por conseguinte, este valor se aproximava do montante calculado referente à comissão.

⁽⁶⁰⁾ A avaliação do plano de atividades pré-Lei PACTE abrangeu um período indeterminado para ter em conta o facto de, ao abrigo do regime jurídico anterior, os direitos exclusivos serem concedidos, em teoria, de forma perpétua.

⁽⁶¹⁾ A média dos valores médios é calculada do seguinte modo: [...].

- (111) A Comissão solicitou à França que desenvolvesse um método alternativo (método 4) para calcular a comissão com base num cenário teórico alternativo, devido à sua preocupação quanto à duração dos direitos exclusivos na ausência da lei PACTE (cenário contrafactual) nos métodos 1, 2 e 3. Na decisão de início do procedimento (considerandos 106 e 107), a Comissão manifestou dúvidas quanto à razoabilidade da hipótese subjacente ao cenário contrafactual segundo a qual a FDJ poderia exercer por tempo indeterminado os seus direitos nas mesmas condições.
- (112) O método 4 tem por base um calendário revisto para os direitos exclusivos no cenário contrafactual e, consequentemente, ajustamentos das taxas de comissão ao longo do tempo, cujos detalhes são apresentados nos pontos seguintes.
- (113) No método 4, existe um limite de 25 anos para as condições pré-Lei PACTE dos direitos exclusivos. Esta abordagem é mais conservadora do que a hipótese utilizada nos três métodos originais, que pressupõem que, na ausência da Lei PACTE, a FDJ teria continuado a exercer todos os seus direitos exclusivos sem qualquer prazo e em condições idênticas.
- (114) A Comissão considera que não é certo que, mesmo que a Lei PACTE não fosse adotada, a FDJ tivesse podido exercer os seus direitos exclusivos por tempo indeterminado ao abrigo do regime pré-Lei PACTE, nomeadamente pelo facto de o quadro regulamentar ter sido ajustado regularmente no passado e porque, ao introduzir a Lei PACTE, a França optou efetivamente por limitar a duração dos direitos exclusivos (para 25 anos) quando a maioria do capital da FDJ foi transferido para o setor privado. O método 4 tem esta incerteza em consideração ao assumir, no cenário contrafactual — na ausência da Lei PACTE e sem a privatização da FDJ — que os seus direitos exclusivos seriam extintos, de qualquer modo, após 25 anos. Tendo em conta a evolução económica (designadamente, o surgimento de operadores de jogo em linha na sequência da liberalização de 2010), a Comissão considera que uma duração de 25 anos é mais realista do que um período não especificado. Esta duração pode ser considerada conservadora, dado que, em 2019, os direitos exclusivos estavam em vigor desde a década de 1970, ou seja, desde há mais de 40 anos.
- (115) Neste contexto, o método 4 assenta num cenário contrafactual com uma duração fixa de 25 anos. Deste modo, é mitigado o primeiro impacto negativo da Lei PACTE sobre o valor dos direitos exclusivos, tendo esse impacto sido considerado pelas autoridades francesas nos métodos 1, 2 e 3 [ver considerando 22, alínea a)], em conformidade com as dúvidas expressas pela Comissão nos considerandos 106 e 107 da decisão de início do procedimento.
- (116) Este cenário é claramente mais conservador do que os cenários desenvolvidos pela CPT com base nos métodos 1, 2 e 3, dada a cessação dos fluxos de caixa positivos após 25 anos.
- (117) Contudo, o método 4 inclui um ajustamento adicional. Nomeadamente, uma alteração da remuneração (taxa de comissão) recebida pela FDJ no cenário pré-Lei PACTE. A pedido da Comissão, as autoridades francesas enviaram parâmetros ajustados para a taxa de comissão, tendo em conta o cenário teórico de uma duração de 25 anos para os direitos exclusivos.
- (118) Numa situação em que os direitos exclusivos fossem suscetíveis de ser extintos mais cedo (após 25 anos, ao invés de uma duração ilimitada), a FDJ assumiria um risco financeiro comparativamente maior, uma vez que iria dispor de menos tempo para gerar rendimentos. Nestas circunstâncias, poder-se-ia argumentar que as taxas de comissão (e, por conseguinte, a remuneração da FDJ) diminuiriam menos do que numa situação em que os direitos fossem mantidos por tempo indeterminado.
- (119) As alterações das taxas têm por base o aumento previsto dos montantes apostados, conforme previsto no plano de atividades utilizado para calcular a comissão ⁽⁶²⁾. Para o efeito, as autoridades francesas tomaram como referência as hipóteses utilizadas nos outros métodos e ajustaram a frequência com que as taxas de comissão são reduzidas para ter em consideração o facto de que os direitos exclusivos seriam extintos após 25 anos.
- (120) A Comissão considera que assentar o seu cenário contrafactual, na ausência da Lei PACTE, no pressuposto de que os direitos seriam limitados no tempo (por outras palavras, considerar que a FDJ teria continuado a beneficiar das condições pré-Lei PACTE, mas apenas durante 25 anos, ou seja, até 2044) é uma abordagem conservadora para garantir a ausência de auxílio.

⁽⁶²⁾ No passado, o ministro do Orçamento alterou as taxas de comissão da FDJ com regularidade (por categoria de jogo, de 1997 a 2016, e, posteriormente, por intervalo de RTP, a partir de 2016). Para além de dar resposta à evolução económica, estas alterações também refletiram alterações do montante apostado pelos jogadores.

- (121) Na opinião da Comissão, há motivos para considerar que as taxas de comissão não seriam reduzidas de forma tão significativa no cenário limitado no tempo, uma vez que os direitos são limitados a 25 anos no plano de atividades pré-Lei PACTE. Com efeito, a Comissão considera que a duração dos direitos e o nível de remuneração se encontram conceitualmente ligados, influenciando este fator tanto a remuneração como a rentabilidade da FDJ. Por outro lado, a Comissão salienta que a França alterou apenas a frequência das reduções das comissões, e que isso estava em linha com o aumento previsto dos montantes apostados e com os ajustamentos efetuados antes da introdução da Lei PACTE.
- (122) As hipóteses subjacentes ao método 4 apresentam um valor de [...] EUR para os direitos no cenário contrafactual (na ausência da Lei PACTE).
- (123) Uma vez que o valor dos direitos no cenário factual (pós-Lei PACTE) é de [...] EUR, ao abrigo do método 4 o montante da comissão ascende a 477 milhões de EUR, ou seja, 97 milhões de EUR acima do valor de 380 milhões de EUR calculados pela CPT.

6.1.5.1.3. Conclusão

- (124) Em conclusão, a comissão calculada utilizando o método 4 ascende a 477 milhões de EUR, ou seja, 97 milhões de EUR mais elevada do que a remuneração calculada pela CPT (380 milhões de EUR).
- (125) De modo a garantir que não está em causa qualquer auxílio, a Comissão salienta que a França se comprometeu a aumentar a comissão em 97 milhões de EUR em comparação com a remuneração calculada pela CPT.

7. CONCLUSÕES

- (126) A Comissão conclui que a concessão de direitos exclusivos à FDJ ao abrigo da Lei PACTE não conferiu uma vantagem económica à La Française des Jeux.
- (127) Por conseguinte, a medida não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A medida executada pela República Francesa a favor da La Française des Jeux, acrescida de 97 milhões de EUR, não constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Francesa.

Feito em Bruxelas, em 31 de outubro de 2024.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Vice-Presidente Executiva