

O Jogo de Fortuna e Azar e a Promoção do Investimento em Macau*

*Luís Pessanha***

Nota Prévia

O tema que nos propomos tratar é algo que pode ser grosseiramente descrito como o *direito do jogo* de Macau que, como se sabe, é uma actividade económica de grande importância para o investimento e desenvolvimento do Território, mas cujo tratamento científico e académico ainda está, em grande parte, por realizar. Trata-se de um tema extremamente rico, não apenas porque a indústria do jogo de Macau tem vindo a adquirir crescente importância, tanto para a economia de Macau como no próprio plano internacional, sendo fonte de avultados investimentos no Território, mas também porque a regulação do jogo é verdadeiramente uma matéria rica e diversificada, onde se cruzam vários campos do saber jurídico e onde existe uma panóplia de temas relacionados ou em contacto com o jogo que merecem ser alvo de uma ainda que muito breve referência. Iremos, portanto, procurar dar uma imagem, ainda que necessariamente incompleta, da regulamentação fundamental aplicável à exploração do jogo em Macau, não deixando de se reconhecer que haverá seguramente algumas questões que, por razões de oportunidade, não serão aqui alvo de estudo.

I. Introdução

Falar da promoção do investimento em Macau passa necessariamente por tratar da indústria do jogo macaense que, enquanto principal empregador, mais importante indústria local, motor do desenvolvi-

* Texto apresentado no *Seminário de Reflexão sobre a Promoção e Protecção do Investimento Estrangeiro à Luz da Legislação Moçambicana e Macaense*, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane e Faculdade de Direito da Universidade de Macau, realizado em Maputo, Moçambique, entre 4 e 5 de Junho de 2007.

** Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Macau. Favor contactar o autor em luisp@umac.mo

to regional e fonte da maioria das receitas do Território¹, ocupa inegavelmente um local de especial destaque na economia e vida social da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM).

Qualquer viajante casual que alguma feliz coincidência leve a conhecer a Macau dos nossos dias, por mais breve que seja a sua passagem por estas paragens, irá seguramente ficar impressionado com a importância que, para o bem e para o mal, o jogo ocupa nesta pequena cidade na foz do Rio das Pérolas, começando pelo facto dos casinos dominarem o traço urbanístico da cidade², das suas luzes estridentes abrilhantarem a noite, das muitas camionetas de turistas que transportam os jogadores da fronteira para os casinos³ preencherem as vias públicas, passando por uma

¹ Importa realçar que a dependência de Macau das receitas do jogo tem vindo paulatinamente a aumentar, chegando o Imposto Especial sobre o Jogo a constituir 76% da totalidade das receitas públicas da RAEM em 2006 (as receitas do jogo cresceram aproximadamente 22% no último ano; em 1999, o Imposto Especial sobre o Jogo contribuía em apenas 47% para as receitas do Território). Note-se que esta elevadíssima percentagem do financiamento dos cofres públicos resultantes das receitas do jogo não considera sequer o impacto indirecto que a indústria do jogo terá também para efeitos fiscais, visto que uma parte substancial das outras receitas tributárias geradas em Macau irão certamente decorrer de rendimentos que resultem da redistribuição ou transferência da riqueza gerada pelo jogo. Neste sentido, Macau partilha dos problemas e riscos comuns às economias que dependem apenas de uma única área de produção ou monocultura e é particularmente sensível a qualquer choque que se faça sentir sobre o sector do turismo (ou sobre a mobilidade ou circulação de pessoas na grande China).

² O número e a dimensão dos casinos de Macau têm vindo a aumentar substancialmente nos últimos anos, passando de 11 casinos em 2002 para 25 no 1.º Semestre de 2007 (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/Estat/DadosEstat/2007/estat.htm#n5> — último acesso em 19 de Maio de 2007). Mas importa sublinhar que a mudança profunda que a indústria do jogo tem vindo recentemente a atravessar não é apenas quantitativa, mas também qualitativa, uma vez que a qualidade dos espaços de jogo tem vindo claramente a aumentar com a crescente concorrência entre os operadores do jogo da RAEM.

³ A indústria do jogo de Macau vive do turismo do jogo, sendo que a esmagadora maioria dos turistas se deslocam à RAEM exclusivamente para jogar nos casinos do Território. Estes números têm vindo a crescer exponencialmente nos últimos anos (desde que a política do vistos individuais foi introduzida na China) e a sua origem é crescentemente da China Continental (em tempos não muito remotos, a maioria dos apostadores vinha de Hong Kong). Para ter uma ideia dos números de turistas que anualmente chegam a Macau, refira-se que entre Janeiro e Novembro de 2005 o número total de turista foi de 17.043.667, sendo que destes visitantes 55.96% tinham como origem a China Continental, 29.91% eram proveniente de Hong Kong e 8.10% chegaram de Taiwan.

cultura marcadamente capitalista e de uma crença enraizada na sorte como via salvadora para a felicidade e sucesso pessoal⁴.

Efectivamente, há que reconhecer que, se desde há muito que Macau vive sobretudo do jogo e se já desde meados de finais do século XIX que o Território era conhecido como o “Monte Carlo do Oriente”, a partir de 2001/2002, com a entrada de um conjunto de reputados operadores norte-americanos, o mercado do jogo de Macau passou a ser descrito como o “Las Vegas do Oriente”, tendo entrado numa fase de expansão e crescimento sem paralelo, onde um grande número de novos casinos são construídos em tempo recorde e abrem portas o mais depressa possível (por vezes, ainda com obras a decorrer em partes dos edifícios inaugurados⁵), pois tendo em conta a elevada rentabilidade do espaço de jogo de Macau⁶, tempo é [muito] dinheiro. Neste contexto, sobretudo nos últi-

Já no mesmo período entre Janeiro e Novembro de 2006, o número total de visitantes aumentou em 16.38% para 19.835.205, sendo que destes visitantes 54.67% eram provenientes da China Continental, 31.43% chegaram de Hong Kong e 6.65% tiveram como local de origem Taiwan. O problema de fundo do sector do turismo de Macau continua a ser que uma grande parte destes turistas continuar a optar por não passar a noite em Macau, mas limita-se a vir jogar nos casinos do Território e a regressar imediatamente a casa (em 2005, 51.83% dos visitantes regressou no próprio dia enquanto que 48.17% passou a noite em Macau; já em 2006, 51.61% dos visitantes regressou a casa no próprio dia e 48.39% optou por passar a noite em Macau). Os dados estatísticos da entrada de visitantes em Macau relativos aos últimos anos podem ser consultados na página electrónica da Direcção dos Serviços de Turismo da Região Administrativa Especial de Macau em <http://industry.macautourism.gov.mo/pt/index.php> — último acesso realizado a 19 de Maio de 2007.

⁴ Em Macau, pode-se bem dizer que “enriquecer é glorioso” (DENG XIAO-PING).

⁵ Actualmente, podem apontar-se três exemplos de casinos de grandes dimensões que operam em Macau estando ainda parcialmente em construção: (i) o Casino Grand Lisboa; (ii) o Casino Crown; e (iii) o Casino Sands. Enquanto que nestas unidades o espaço de jogo abriu parcialmente ou mesmo na totalidade o hotel está ainda em conclusão. Podíamos a este lote acrescentar eventualmente também o Casino Wynn que se encontra presentemente em obras de remodelação de parte do seu espaço (visando aumentar o espaço de jogo em preterição de outras áreas) e teremos os principais casinos de Macau em obras. Note-se que a realização periódica de obras, tipicamente antes do ano novo chinês para assegurar a sorte no novo ano lunar, faz parte da cultura e do complexo enredo das superstições locais, o que pode ajudar a explicar o fenómeno das *obras contínuas*, que por vezes se pode observar em alguns casinos de Macau (e não só).

⁶ Estudos recentes têm apontado para uma elevada rentabilidade do espaço de jogo de Macau, que se irá necessariamente vir a ter que reflectir no retorno do capital investido, especialmente é de considerar a rentabilidade por mesa de jogo de Macau que se estima

mos anos, a preocupação do governo da RAEM tem passado a centrar-se já não tanto na simples atracção de capitais do exterior⁷ e na promoção de novos investimentos (há muitos interessados em entrar no mercado do jogo de Macau⁸), mas em assegurar a qualidade dos projectos de investimento em curso e as mais-valias que os potenciais novos investidores possam ainda trazer para o Território, procurando que o mercado do turismo de Macau se desenvolva e amadureça, deixando de oferecer ape-

ter sido em 2004/2005 aproximadamente sete vezes superior ao da rentabilidade média das mesas de jogo obtida em Las Vegas (Vide, ZHENG GU/JASON ZHICHENG GAO, *Financial Competitiveness of Macau in Comparison with Other Gaming Destinations*, in UNLV Gaming Research & Review Journal, Las Vegas, 2006, Volume 10, n.º 2, páginas 1-13). Naturalmente que com o aumento do número de casinos (e de mesas de jogo) a operar em Macau esta vantagem comparativa se vai certamente gradualmente esbater.

⁷ A título de exemplo, de acordo com os planos de investimentos actualmente vigentes: (i) a Sociedade de Jogos de Macau, S.A. (“SJM”) deverá realizar investimentos no total de MOP \$ 4.737.480.000,00 [aproximadamente 591,698,471.07 US Dólares] até 2012 (Vide, anexo ao Contrato de Concessão da SJM); (ii) a Wynn Resorts (Macau), S.A. (“Wynn Macau”) deverá realizar investimentos no total de MOP \$ 4.000.000.000,00 [aproximadamente 499,589,208.66 US Dólares] até 2009 (Vide, anexo ao Contrato de Concessão da Wynn); e (iii) a Galaxy Casino, S.A. (“Galaxy”) deverá realizar investimentos no total de MOP \$ 8.800.000.000,00 [aproximadamente 1,099,096.259.00 US Dólares] até 2009 (Vide, anexo ao Contrato de Concessão da Galaxy). Note-se que apenas se faz aqui uma referência sumária às obrigações contratuais impostas sobre estas três concessionárias em realizarem determinados investimentos durante uma parte da duração da concessão em troca da atribuição de cada uma das respectivas concessões. Tendo em conta o elevado retorno do investimento que actualmente se verifica, o cumprimento destas obrigações não têm sido especialmente problemático, pois há um incentivo económico para que todos os sub/concessionários invistam maciçamente nas suas participações e disputem activamente o mercado do jogo de Macau.

⁸ Foi amplamente divulgado na imprensa internacional que as receitas brutas de jogo geradas na RAEM teriam finalmente ultrapassado as obtidas em Las Vegas em 2006, visto que Macau obteve receitas no valor de 55.9 mil milhões de Patacas (aproximadamente 6.95 mil milhões de US Dólares), contra receitas estimadas entre 6.5 e 6.6 mil milhões de US Dólares (Vide, entre outros, DAVID BARBOZA, *Macao Surpasses Las Vegas as the Gambling Capital*, in New York Times, 24 de Janeiro de 2007; PAUL DOOCEY, *Asia rising*, in International Gaming & Wagering Business, Março 2007). Ainda assim há quem pense que a disparidade nos critérios de contabilidade utilizada nestas duas jurisdições não permite que tal afirmação seja feita com inteira certeza (Vide, HOWARD STUTZ, *Macau’s gaming win swells*, in Las Vegas Review-Journal, 24 de Janeiro de 2007). Certo parece ser que em 2007 as receitas do jogo da RAEM irão certamente ultrapassar substancialmente os rendimentos obtidos em Las Vegas.

nas jogo para passar a atribuir um maior peso aos serviços, retalho, entretenimento e conferências, transformando-se num mercado onde os complexos de entretenimento e lazer integram inúmeros serviços⁹ tal como acontece em Las Vegas¹⁰.

II. Nota Histórica

A origem do jogo em Macau perde-se nas brumas do tempo¹¹. Já quando os primeiros navegadores portugueses chegaram a Macau, no

⁹ O legislador macaense afirma de forma insistente que deseja uma “transformação do modelo de crescimento” e do “tecido industrial fundamentalmente dependente do sector do jogo” de Macau, com vista a que este passe “gradualmente a apoiar-se num sistema industrial multissetorial, composto pelas actividades do jogo, exposições e convenções e turismo recreacional” (Vide, entre outros, *Linhas de Acção Governativa de 2007 para a Área da Economia e Finanças*, página 58). Até agora, pouco se viu, apesar dos operadores do jogo terem unanimemente aceite desenvolver a sua actividade no sentido de proporcionarem mais do que apenas jogo ao público.

¹⁰ Em Las Vegas os casinos actualmente operam de acordo com uma *integração* da exploração dos espaços de jogo, que funcionam como magneto, chamariz ou âncora comercial para atrair turistas e clientes que irão depois utilizar outros serviços, fazer uso do retalho e entretenimentos oferecidos pelo operador (fala-se em “integrated resorts” para ilustrar como o casino propriamente dito faz parte de um mais vasto complexo turístico). Note-se que Las Vegas é considerada uma jurisdição de jogo madura ou moderna, por ter progredido da simples oferta de jogo ao público para passar a oferecer um pacote mais abrangente de entretenimento e turismo, em que grande parte das receitas de muitos dos operadores daquela jurisdição é actualmente gerada por essas actividades de entretenimento e já não resultam do jogo propriamente dito. Este é também o modelo que Singapura, que recentemente autorizou a abertura de dois complexos de entretenimento e jogo no seu território, pretende adoptar.

¹¹ Para uma leitura introdutória à longa história do jogo em Macau, Vide Inspecção dos Contratos de Jogo, *O Jogo em Macau*, publicação do governo de Macau, Dezembro 1985, páginas 1-8; A. PINHO (R.D. CREMER, Editor), *Gambling in Macao*, in *Macau: City of Commerce and Culture*, Hong Kong, UEA Press Ltd., 1987; STEPHANIE FORMAN MORIMURA, *Prospering in China's Shadow*, in *International Gaming and Wagering Business*, Março de 1997, página 82; DAWN R. LAROCHELLE, *Fiercer than Tigers: Gambling in Macao-Past, Present, Future*, in *Gaming Law Review*, Volume 5, n.º 5, 2001, páginas 443-450; ANTÓNIO KATCHI, *O Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Macau*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, Ano VII, n.º 15, 2003, páginas 65-92; ALEXANDRE D. PEREIRA, *Casino Gaming Law in Macao*, in *Law, Regulations and Control Issues of the Asian Gaming Industry*, Institute for the Study of Commercial Gaming, University of Macau, 2006, páginas 141-155; JORGE A.F. GODINHO, *Credit for Gaming in*

princípio do século XVI¹², o jogo fazia parte integrante da identidade social ou cultural da pequena aldeia piscatória localizada na foz do Rio das Pérolas que rapidamente se tornou num importante entreposto comercial entre Oriente e Ocidente. Desde muito cedo que as autoridades locais portuguesas se revelaram especialmente tolerantes¹³ e demonstra-

Macau, in *Gaming Law Review*; Volume 10, n.º 4, 2006, páginas 363-368. Para mais informações sobre o regime do jogo em Macau, Vide a página electrónica oficial da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos (“DICJ”) da Região Administrativa Especial de Macau em <http://www.dicj.gov.mo/EN/index.htm> — último acesso em 23 de Março de 2007.

¹² Jorge Alvares, o primeiro navegador português que terá alcançado o Delta do Rio das Pérolas, chegou aos mares do Sul da China por volta de 1513, mas somente em 1553 é que as actividades comerciais portuguesas se iniciaram em Macau e apenas em 1557 é que as autoridades imperiais Chinesas autorizaram formalmente o estabelecimento de um entreposto comercial permanente em Macau (após os portugueses terem ajudado a combater alguns piratas que aterrorizavam a zona costeira do Sul da China). Macau encontrava-se numa localização estratégica na rota comercial marítima, que ao tempo dos descobrimentos se estendia entre Goa (na Índia, capital do império português no Sudeste Asiático) através de Malaca (na Malásia, a importância de Malaca, como um dos principais portos internacionais para o comércio e transporte marítimo, veio a ser gradualmente ocupado por Singapura — tal como Hong Kong tomou o lugar de Macau como principal porto comercial da China) para Nagasaki (único porto comercial aberto ao exterior e janela para o mundo do Japão entre 1641 e 1858) e Guangzhou (permitindo o acesso ao importante mercado da seda Cantonês e Chinês). Macau era então um importante ponto de ligação marítima nesta antiga “Rota da Seda” que se estendia entre a Europa e a Ásia, e desempenhou também um papel de grande relevo nas tentativas de evangelização realizadas no Sudeste Asiático e na própria China (por vezes, como bem se sabe, comércio e religião estavam em contradição), ainda que o impacto das primeiras tentativas de evangelização na China tenha sido praticamente nulo e se tenha sobretudo realizado um intercâmbio cultural, tecnológico e científico (nomeadamente, na área da astronomia, medicina, física, matemática e belas artes), do qual o principal beneficiário terá sido a corte imperial chinesa.

¹³ Para uma leitura mais abrangente sobre o elevando grau de autonomia e evidentes limitações a que o governo local esteve sujeito ao longo da história de Macau, Vide, entre outros, RODERICH PTAK, *Portugal in China*, Klemmerber Verlag Bad Boll, 1980; SUSAN J. HENDERS, *So what if it's not a gamble? Post-Westphalian politics in Macau*, in *Pacific Affairs*, Outono 2001, Volume 74, n.º 3, páginas 346-347; LEONOR DE SEABRA, *A Embaixada ao Sião de Pedro Vaz de Siqueira (1648-1686)*, Instituto Português do Oriente, 2004; ISABEL AUGUSTA TAVARES MOURÃO, *Portugueses em Terras do Dai-Viêt (Cochinchina e Tun kim) 1615-1660*, Instituto Português do Oriente, 2005; KENNETH MAXWELL, *Macao — The Shadow Land*, in *World Policy Journal*, Volume 16, n.º 4, Inverno 1999/2000, páginas 73-95; FRANS-PAUL VAN DER PUTTEN, *Representative government and the investment development path: Macao's*

ram particular permissividade para que a população local originária da China ou de outras partes da Ásia participasse em jogos de fortuna ou azar sem especiais restrições, na medida em que a ordem pública não fosse perturbada¹⁴.

A primeira regulação oficial e intervenção de relevo do governo do enclave português em matéria de jogo, apenas se veio a concretizar após a tomada de Hong Kong pela coroa Britânica¹⁵, uma vez que o lucrativo comércio realizado por comerciantes Europeus com a China, que em grande medida era conduzido através de Macau (e Cantão ou Guangzhou, onde os mercadores Europeus participavam no comércio, mas não eram autorizados a se fixarem pelas autoridades Chinesas), rapidamente se transferiu para Hong Kong (onde o porto de águas profundas oferecia melhores condições para a navegação marítima), com efeitos devastadores para a economia de Macau¹⁶. Foi neste momento de maior aflição que o governo local se viu forçado a procurar outras fontes de receitas públicas,

colonial legacy, in Portuguese Journal of Social Science, Volume 3, n.º 3, 2004, páginas 175-190; RICHARD LOUIS EDMONDS, *Macau: Past, present and future*, in Asian Affairs, Volume 24, n.º 1, Fevereiro 1993, páginas 3-13; ANTÓNIO MANUELA HESPANHA, *Panorama da História Institucional e Jurídica de Macau*, Fundação Macau, 1995, páginas 54-68, bem como a vasta bibliografia citada em páginas 81-91; FOK KAI CHEONG, *Estudos sobre a Instalação dos Portugueses em Macau*, Gradiva, 1996. Há quem sugira algo maliciosamente que essa especial tolerância ao jogo resultava também pelo menos em parte das autoridades locais serem notoriamente corruptas, Vide JONATHAN PORTER, *Macau — The Imaginary City*, Westview Press, 1996, páginas 95-96 e 148.

¹⁴ Podem encontrar-se algumas referências esporádicas ao jogo em Macau desde meados do século XVIII, tal como na conhecida escrita de José de Maria de Jesus, padre franciscano em Macau entre 1742 e 1745, que se queixava que à data abundava a “vadiagem, ladroagem, vigarices, jogo, bebedeiras, desacatos, batota, assassinatos e outros vícios semelhantes” em Macau, Vide B. OKULEY/F. KING-POOLE, *Gambler’s Guide to Macao*, SCMP, 1979, página 5, nota 2.

¹⁵ Como bem se sabe, a transferência da Ilha de Hong Kong para a soberania Britânica ocorreu em 1842 em resultado da Primeira Guerra do Ópio (1840/1842), desta, acordado com o Tratado de Nanjing, assinado a 29 de Agosto de 1842, a Ilha de Hong Kong passou para a coroa Britânica, dando nascimento à Hong Kong dos nossos dias.

¹⁶ Para uma leitura mais extensa dos efeitos devastadores do estabelecimento de Hong Kong para a economia local de Macau, Vide, entre outros, C.A. MONTALTO DE JESUS, *Macau Histórico*, Fundação Oriente, 1926, páginas 251-259; e GEOFFREY C. GUNN, *Encountering Macau: A Portuguese City-State on the Periphery of China, 1557-1999*, Westview Press, 1996 e a ampla bibliografia ali citada.

tendo optado por legalizar (e tributar) o jogo, com vista a reforçar as parcas finanças do Território¹⁷. Assim, poderá dizer-se que a legalização do jogo foi desde sempre considerada um mal necessário (e seguramente não o único) para sustentar a economia e necessidades financeiras de Macau nestes tempos conturbados¹⁸.

¹⁷ Note-se que o jogo de fortuna ou azar em casino esteve proibido em Portugal até ao início do século XX, quando o Decreto n.º 14.643, de 3 de Dezembro de 1927, veio finalmente a autorizar a exploração de jogo de fortuna ou azar em casino. Mesmo que já anteriormente se tivessem realizado lotarias públicas (a primeira Lotaria Real portuguesa parece ter sido conduzida em 1688, ao abrigo da Carta Régia de 4 de Maio de 1688) para finalidades de caridade (desde 1720 pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que actualmente continua a ter o monopólio das lotarias portuguesas), esta resistência à autorização para a realização de jogo de fortuna ou azar em casino, enquanto se legalizavam outros tipos de jogo, não é invulgar e encontra lugar paralelo em inúmeras outras jurisdições. O legislador português expressou à data a opinião de que a legalização do jogo em casino era necessário para combater o jogo ilegal e atrair turismo e investimento internacional. Não deixa de ser interessante ter em atenção que o sistema jurídico de Macau autorizou a realização de jogo em casino muito antes do mesmo ter acontecido em Portugal, onde em nome da tutela de valores morais, culturais e religiosos se considerava o jogo como ética e socialmente reprovável. Para maiores desenvolvimentos sobre as concessões de jogo em Portugal, Vide, entre outros, FREITAS DO AMARAL, *O Caso Tamariz — Estudo de Jurisprudência Crítica*, in *O Direito*, Ano 96, n.ºs 3 e 4, 1964; OLIVEIRA ASCENSÃO/MENEZES CORDEIRO, *Das Concessões de Zonas de Jogo*, in *Revista de Direito Público*, Annum II, n.º 3, 1988, páginas 53 e seguintes; MOTA PINTO/PINTO MONTEIRO/CALVÃO DA SILVA, *Jogo e Aposta*, Edição da Santa Casa da Misericórdia, 1982; PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume II, 4.ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora, 1997, páginas 926-930; SÉRGIO VASQUES, *Os Impostos do Pecado*, Almedina, 1999, páginas 150-163; PEDRO GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, 1999, páginas 95-97; FREITAS DO AMARAL/LINO TORGAL, *Estudos sobre Concessões*, Almedina, 2002, páginas 529-574; FREITAS DO AMARAL/LINO TORGAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, 2001, páginas 545-550; RUI PINTO DUARTE, *Jogo e Direito*, in *Themis*, Ano II, n.º 3, 2001 páginas 69-93; JORGE BACELAR GOUVEIA (Org.), *Estudos de Direito Público*, Almedina, 2003; PAULA QUINTAS, *Direito do Turismo*, Almedina, 2003; JANUÁRIO PINHEIRO, *Lei do Jogo — Anotada e Comentada*, Almedina, 2006.

¹⁸ É frequente encontrarem-se abundantes referências de que o desenvolvimento económico da China tem vindo a contribuir para a formação, não apenas de uma elite financeira numerosa, mas também para a gradual emergência de uma classe média endinheirada no Sul da China, que poderá encarar Macau como um destino turístico de excelência, pois estima-se que Macau se encontre apenas a três horas de voo de aproximadamente de 1 bilhão de potenciais turistas chineses. O sucesso da indústria do jogo e da economia de Macau depende, em grande medida, de esta continuar a ser a única

Em meados de 1850¹⁹ já haveria mais de duzentas casas de “Fantan”²⁰ a operar em Macau, mas apenas nos finais do século XIX, é que a indústria do jogo de Macau começou a contribuir de forma significativa para as finanças do Território. Em 1930, a primeira concessão monopolista para explorar os jogos de fortuna ou azar em Macau foi atribuída à “Companhia Hou Heng” (ou “Companhia Hao Xing”), dirigida por Fok Chi

jurisdição da China que oferece jogo de fortuna ou azar em casino. Ainda que este exclusivo do jogo possa ser menos amplo do que se possa pensar, tanto na China Continental, como na Região Administrativa Especial de Hong Kong, são oferecidos ao público vários tipos de jogos a dinheiro (nomeadamente, lotarias, apostas desportivas e afins; para não referir o facto de Hong Kong ser um importante porto para os “navios casino”). Para além do mais, há manifestas dificuldades em erradicar completamente o jogo ilegal na China Continental (onde periodicamente há campanhas de combate ao jogo clandestino). A questão coloca-se com particular relevo por existirem numerosas vozes que defendem a legalização do jogo de fortuna ou azar em casino em Hong Kong e se verificar que propostas nesse sentido ressurgem com inusitada frequência (Vide, por exemplo, *Passing the deal*, in *Macau Business*, Dezembro 2006; em <http://www.macaubusiness.com> — último acesso realizado em 5 de Março de 2007). Para maiores desenvolvimentos sobre as relações de interdependência económica de Macau com Hong Kong e a região do Sul da China após a transferência de soberania de Macau, Vide JEAN A. BERLIE, *Macau's overview at the turn of the century*, in *American Asian Review*, Volume XVIII, n.º 4, 2000, páginas 25-68; MARIA LUISA De MELLO BRAGANÇA JALLES, *Changing Times Shape Macau SAR*, Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Instituto de Estudos Europeus de Macau, 2001, páginas 381-495; BILL K.P. CHOU, *Interest Group Politics in Macau after Handover*, in *Journal of Contemporary China*, Volume 14, n.º 43, Maio 2005, páginas 191-206.

¹⁹ Por vezes encontram-se referências esporádicas a que a primeira legalização do jogo em Macau teria tido lugar em 1847, enquanto que outros autores consideram que a primeira legalização do jogo terá antes ocorrido em 1850. Ora, o período que decorreu entre 1847 e 1850 sofreu de grande instabilidade social e foi especialmente delicado para a administração portuguesa do Território, uma vez que foi nesta altura que o Governador Ferreira do Amaral mandou encerrar as alfândegas chinesas (*Hopus*) e expulsar os respectivos funcionários imperiais (conhecidos como “mandarins”), com vista a reforçar o domínio português sobre Macau, tendo sido posteriormente assassinado em represália. Ainda a 1 de Janeiro de 1849 encontra-se uma referência a que o Governador Ferreira do Amaral tenha ordenado a aplicação de multas aos jogadores que fossem encontrados a jogar nas vias públicas e apenas a 22 de Dezembro de 1849 é que a primeira licença para o jogo de Fantan terá sido oficialmente emitida, Vide BEATRIZ BASTO DA SILVA, *Cronologia da História de Macau*, Volume 3, Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, 1995, páginas 125 e 129-130. Sem prejuízo de ser necessária uma investigação mais apurada sobre este ponto, é evidente que a legalização do jogo ocorreu em resultado dos efeitos desastrosos que o estabelecimento de Hong Kong, como porto internacional de comércio, pela coroa Britânica, teve junto da economia

Ting, que rapidamente veio a introduzir uma maior dinâmica na indústria de jogo local (por exemplo, em 1932 as apostas mútuas em corridas de galgos foram introduzidos em Macau com resultados mistos). No entanto, em 1937 a concessão monopolista para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino veio a ser concedida à “Companhia Tai Heng” (ou “Companhia Tai Xing”), dirigida por Fu Tak Iong e Kou Ho Neng que vieram a introduzir inúmeros novos jogos de mesa ocidentais (nomeadamente, o Bacará — actualmente de longe o jogo de mesa mais popular). Quando a concessão de jogo da “Tai Heng” veio a expirar a 31 de Dezembro de 1961, o governo de Macau da época, decidiu realizar um concurso público para atribuição de uma nova concessão monopolista de exploração de jogo de fortuna ou azar em casino no Território. Mais uma vez a história repetiu-se e o concessionário de jogo à data, não conseguiu renovar a concessão de jogo de fortuna ou azar em casino que detinha e o governo local veio a decidir atribuir a concessão em causa antes a uma nova empresa concessionária constituída por Ip Hon, Terry Ip Tak Lei, Stanley Ho Hong San e Henry Fok, personalidades conhecidas da região, das quais se esperava que viessem a realizar importantes investimentos com vista ao desenvolvimento da indústria de jogo local. Em 1962, esta nova concessionária veio a ser constituída e intitulada “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.” (STDM)²¹, tendo sido este novo concessionário monopolista que, ao longo de mais de 40 anos, veio a dominar o mercado do jogo de Macau. Efectivamente, a STDM não apenas dominou a economia local, como também exerceu uma inegável influência sobre toda a sociedade civil macaense (era frequente encontrar-se referências que a STDM “era dona de Macau”), que em parte ainda se pode sentir claramente nos nossos dias.

de Macau, que determinou a necessidade de se procurarem fontes alternativas de receitas para os cofres do Território (entre outras, tidas como menos recomendáveis, através da tributação do jogo).

²⁰ O “Fantan” é um dos jogos Chineses mais antigos (a palavra “fantaneiro”, jogador de Fantan é muito antiga no dialecto macaense) e juntamente com o “P’ai Kao” era muito popular junto da população local mesmo antes da legalização do jogo em Macau.

²¹ A STDM iniciou as suas operações em Janeiro de 1962 com a abertura de um casino flutuante provisório, mas curiosamente, a primeira grande obra do grupo veio a ser o Casino do Estoril em Lisboa (em 1963, actualmente administrado pela Estoril Sol, S.A.), que é o mais antigo casino de Portugal e o maior casino da Europa. Posteriormente, também em 1963, foi aberto o Casino Kampek e em 1964, a primeira fase do famoso Casino Lisboa começou finalmente a operar, ambos localizados em Macau.

Durante longas décadas tinha-se vindo a discutir a necessidade e conveniência de se liberalizar o mercado do jogo de Macau e dar por terminado o monopólio sobre jogos de fortuna ou azar em casino anteriormente existente, que era frequentemente criticado por se considerar ser menos eficiente e inovativo, uma vez que o influente concessionário monopolista alegadamente não teria realizado atempadamente os avultados investimentos necessários para desenvolver plenamente o mercado de jogo local. Já em 1986, o legislador de Macau tinha previsto a possibilidade de aumentar o número de operadores para três (Vide, Lei n.º 6/82/M, de 29 de Março, alterada pela Lei n.º 10/86/M, de 22 de Setembro (“Lei 6/82/M”)²²), ainda que afinal o governo de Macau da altura, tenha vindo a acabar por optar por dar continuidade ao monopólio da concessão de jogo de fortuna ou azar em casino, anteriormente detido pela STDM e portanto, se ter resolvido apenas atribuir, mais uma vez, uma concessão de jogo ao *concessionário tradicional*. Só após o *magno* momento histórico da transferência de soberania da administração de Macau de Portugal para a China e do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau em 1999, é que a vontade política para se liberalizar o mercado do jogo local deu por terminado o monopólio da STDM. Tal passo materializou a oportunidade de novos operadores de renome internacional entrarem no mercado do jogo de Macau. Assim, em 2001, quando a última das concessões de jogo atribuída à STDM veio a expirar, é que se tomou a decisão de lançar um concurso público aberto para a atribuição não de uma, mas de três concessões de jogo em casino e se deu verdadeiramente início à era moderna do jogo em Macau²³.

²² Que estabelecia que seriam “de três o número máximo de concessões” segundo um “regime de licença especial” (vd., artigo 5.º, n.º 2 da Lei 6/82/M) e que a “cada licença especial” devia “corresponder uma zona geograficamente delimitada” (vd., artigo 5.º, n.º 3 da Lei 6/82/M). Aparentemente o legislador macaense considerou atribuir uma dessas *licenças especiais* para a “Cidade de Macau” (vd., artigo 5.º, n.º 4 da Lei 6/82/M), o que apontaria para que as duas outras *licenças especiais* fossem eventualmente atribuídas respectivamente para as ilhas da Taipa e de Coloane.

²³ Para um colorido resumo do percurso da STDM realizado aquando do final do termo do seu monopólio sobre o jogo de Macau, Vide DAWN R. LAROCHELLE, *Fiercer than Tigers: Gambling in Macao-Past, Present, Future*, in *Gaming Law Review*, Volume 5, n.º 5, 2001, páginas 443-450.

Após um longo e complexo concurso público internacional²⁴, no âmbito do qual um vasto número de propostas, algumas extremamente competitivas, foram recebidas um pouco de todo o mundo. Analisadas e avaliadas²⁵, acabou por se atribuir as três novas concessões de jogo de fortuna ou azar em casino²⁶ aos concessionários que actualmente operam em Macau. Assim, em resultado do concurso público de 2001/2002, “SJM”²⁷, “Wynn”²⁸ e “Galaxy/Venetian”³⁰ foram seleccionadas como

²⁴ O concurso público de 2001/2002 foi regulado por um regime jurídico extremamente complexo, moroso e exigente, que visava assegurar que a atribuição das concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino viesse a seleccionar, entre os potenciais concorrentes, três candidatos com suficiente idoneidade e capacidade financeira para operarem uma das concessões de jogo de fortuna ou azar em casino e realizarem os avultados investimentos financeiros necessários para o efeito, de acordo com o previsto pelo Regulamento Administrativo n.º 26/2001, de 29 Outubro 2001, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 34/2001, de 31 de Dezembro, e pelo Regulamento Administrativo 4/2002, de 26 de Março (“Regulamento Administrativo n.º 26/2001”). Para uma leitura introdutória ao regime jurídico do concurso público que veio a atribuir as actuais concessões de jogo em casino, Vide ANTÓNIO KATCHI, *O Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Macau*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Ano VII, n.º 15, 2003, páginas 65-92.

²⁵ A idoneidade dos candidatos para operarem uma concessão de jogo (vd. artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2001) e a capacidade financeira para operarem uma concessão de jogo de fortuna ou azar em casino (vd. artigo 17.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2001), bem como a qualidade técnica e sustentabilidade da proposta de investimento apresentada pelos concorrentes, foi cuidadosamente estudada e avaliada por uma “comissão de concurso” que veio a emitir um relatório fundamentado, recomendando quais as três propostas que mereceriam dar-se como vencedoras (vd. artigo 44.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2001 e Despacho do Chefe do Executivo n.º 26/2002, de 11 Fevereiro 2002) para efeitos da adjudicação das concessões pelo Chefe do Executivo (vd. artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro).

²⁶ Em bom rigor, o mercado de jogo de Macau passou de uma situação de exploração monopolista por apenas um concessionário, para um oligopólio em que apenas um pequeno grupo de operadores pode legalmente oferecer jogos de fortuna ou azar em casino. Para mais desenvolvimentos, Vide RICARDO C.S. SIU, *Evolution of Macao’s Casino Industry from Monopoly to Oligopoly: Social and Economic Reconsideration*, in Journal of Economic Issues, Dezembro 2006, Volume 40, n.º 4, páginas 967-990.

²⁷ “Sociedade de Jogos de Macau, S.A.” (“SJM”). Para mais informações sobre este concessionário consultar a página electrónica da Imprensa Oficial de Macau (Vide, <http://pt.io.gov.mo/Priv/record/100202.aspx> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) e relatórios anuais sobre a indústria do jogo da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007).

tendo submetido as melhores propostas a concurso e consequentemente foi-lhes atribuída uma das três concessões de jogo colocadas a concurso público. Posteriormente, o governo da RAEM veio a permitir que o consórcio vencedor, composto pela “Galaxy/Venetian” se viesse a separar, dando lugar a um concessionário (“Galaxy”) e a um novo subconcessionário (“Venetian”). Abriu-se assim um precedente difícil de ignorar pelos outros dois concessionários (SJM e Wynn). Assim também vieram a poder seleccionar respectivamente um novo subconcessionário. Consequentemente, e tirando partido desta oportunidade inesperada, estes dois concessionários rapidamente vieram a negociar a atribuição das “suas” subconcessões a terceiros endinheirados que estivessem interessados em

²⁸ “Sociedade Wynn Resorts (Macau) S.A.” (“Wynn”). Para mais informações sobre este concessionário consultar a página electrónica da Wynn Macau (Vide, <http://www.wynnmacau.com/index.jsp> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007), página electrónica da Imprensa Oficial de Macau (Vide, <http://pt.io.gov.mo/Priv/record/100190.aspx> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) e os relatórios anuais sobre a indústria do jogo da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007). A Wynn Macau é detida pela Wynn Resorts, Limited (Vide, <http://www.wynnresorts.com/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) que é uma empresa cotada no NASDAQ (Vide, <http://www.nasdaq.com/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007).

A Wynn Macau é parcialmente detida pelo grupo K. Wah (Vide, <http://www.kwah.com/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) que é uma empresa cotada na bolsa de valores de Hong Kong (Vide, <http://www.hkex.com.hk/index.htm> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007).

²⁹ “Galaxy Casino, S.A.” (“Galaxy”). Para mais informações sobre este concessionário consultar a página electrónica da Galaxy (Vide, <http://www.galaxyentertainment.com/en/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) e da Imprensa Oficial de Macau (Vide, <http://pt.io.gov.mo/Priv/record/100176.aspx> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) e os relatórios anuais sobre a indústria do jogo da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007).

³⁰ “Venetian Macau, S.A.” (“Venetian”). Para mais informações sobre este subconcessionário consultar a página electrónica do Casino Sands (Vide, <http://www.sands.com.mo/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007), página electrónica da Imprensa Oficial de Macau (Vide, <http://pt.io.gov.mo/Priv/record/100222.aspx> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) e os relatórios anuais sobre a indústria do jogo da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007). A Venetian Macau é detida pela Las Vegas Sands Corp. (Vide, <http://www.lasvegassands.com/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) que é uma empresa cotada na bolsa de valores de Nova Iorque (NYSE) (Vide, <http://www.nyse.com/home.html> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007).

entrar no mercado do jogo de Macau³¹. Em 2005, a SJM veio a negociar a cedência da *sua* subconcessão com a “MGM Macau”³² em troca do pagamento da quantia de 200 milhões de US Dólares e em 2006 a Wynn conseguiu negociar a atribuição da *sua* subconcessão ao consórcio “Melco/PBL”³³ pela quantia de 900 milhões de US Dólares. Temos, portanto, descrito em traços sumários o quadro histórico que levou a que actualmente existam seis sub/concessionários autorizados a operar no mercado

³¹ A arquitectura do sistema de acesso ao jogo que limita severamente o número de operadores, veio a determinar que haja muitos potenciais interessados que se encontram impossibilitados de entrar no mercado do jogo de Macau e que estariam disponíveis para pagar um chorudo prémio de admissão se tal fosse necessário. Isso implicou que o governo da RAEM permitiu que os concessionários viessem a embolsar as quantias que estes terceiros estavam dispostos a pagar em troca do acesso ao mercado do jogo de Macau (limitando-se o governo de Macau a conferir apenas a idoneidade e capacidade financeira dos potenciais subconcessionários que desta forma tenham sido seleccionados).

³² “MGM Grand Paradise S.A.” (“MGM Macau”). A MGM Macau resulta de uma parceria entre a operadora norte-americana MGM Mirage e Pansy Ho, filha do magnata do jogo de Macau, Stanley Ho (cada com 50% das participações sociais da MGM Macau). Mais informações sobre este novo subconcessionário, que à data deste escrito ainda não começou a operar, podem ser consultadas na página electrónica da MGM Mirage (<http://www.mgmmirage.com/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007). Acresce que os relatórios anuais de contas da MGM Macau já se encontram disponíveis no site da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado no dia 23 de Março de 2007).

³³ Originalmente, “Melco/PBL Diversões (Macau), S.A.”, mas desde Outubro 2006 passou a ser intitulada “Melco PBL Jogos (Macau) S.A.” (“Melco/PBL”). Para mais informações sobre este subconcessionário que é administrado por Lawrence Ho, filho do magnata do jogo de Macau, Stanley Ho, consultar a página electrónica da Melco/PBL (Vide, <http://www.melco.hk.cn/eng/gaming.php> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007), da Imprensa Oficial de Macau (Vide, <http://pt.io.gov.mo/Priv/record/100320.aspx> — último acesso realizado no dia 23 de Março de 2007) e os relatórios anuais sobre a indústria do jogo da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado no dia 23 de Março de 2007). A Melco/PBL é uma parceria detida em partes iguais pela Melco (uma das empresas históricas de Macau, originalmente constituída em 1910 como *Macao Electric Lighting Company, Limited* para realizar o fornecimento de electricidade em Macau e posteriormente passando a ser intitulada como *Melco International Development, Limited*; actualmente controlada pela Shun Tak Holdings, Limited (Shun Tak), próxima da STDM) e pela *Publishing & Broadcasting Limited* (“PBL”), um dos grandes operadores australianos do jogo e dos “média” [que engloba a divulgação de conteúdos, difusão televisiva e comunicação social] (Vide, <http://www.pbl.com.au/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007) que está cotada na bolsa de valores da Austrália (Vide, <http://www.asx.com.au/> — último acesso realizado no dia 15 de Março de 2007).

do jogo em casino de Macau e tudo indica que, apesar de não faltarem potenciais investidores interessados em participar naquilo que se está claramente a transformar no maior mercado do jogo do mundo, pelo menos até 2009³⁴, isto tenha sido mesmo o *fim da história*³⁵.

III. Enquadramento Geral

Ao contrário do que poderia eventualmente pensar-se à luz do que foi dito até agora, a indústria do jogo em Macau não se reconduz apenas aos jogos de fortuna ou azar oferecidos ao público em casino³⁶, mas em bom rigor, existem na RAEM outras concessões exclusivas para a exploração do jogo relativos à: (i) exploração de apostas desportivas (dependente dos resultados de jogos de futebol ou basquetebol); (ii) exploração de

³⁴ Tudo aponta para que até finais de 2009, data em que se irão realizar as próximas eleições para a escolha do Chefe do Executivo da RAEM (Vide, Anexo I, n.º 7 da Lei Básica da RAEM), o número de sub/concessionários a operar em Macau se mantenha.

³⁵ Trata-se de uma alusão à conhecida obra de FRANCIS FUKUYAMA, *O Fim da História e o Último Homem*, datada de 1992. Para mais informações sobre a história do jogo em Macau consultar a página electrónica oficial da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado a 17 de Maio de 2007).

³⁶ Uma implicação das concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino ser apenas um de vários tipos de concessões de jogo a dinheiro que existem em Macau, é que os concessionários do jogo em casino não podem oferecer as espécies ou os tipos de jogo que são exploradas pelas [ou estão reservada para as] outras concessões. Assim sendo, o exclusivo da exploração comercial do jogo funciona, portanto, não apenas perante quaisquer terceiros não autorizados a exercer a actividade em questão (vd. artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001), mas também internamente, perante as várias concessões relativamente aos jogos que cada concessionário pode legalmente explorar (vd. artigo 3.º, n.º 6 da Lei n.º 16/2001). Note-se que, mesmo no âmbito da respectiva concessão, os tipos ou espécies de jogos permitidos apenas podem ser oferecidos ao público pelos respectivos concessionários de acordo com a regulamentação que especifica detalhadamente as regras aplicáveis a cada jogo (que são aprovadas pelo governo através da DICJ e actualizadas periodicamente), não podendo ser introduzidas livremente novos jogos junto do público, que não estejam devidamente regulados e aprovados (tal visa naturalmente assegurar que as regras do jogo sejam justas, as probabilidades de sucesso dos apostadores sejam razoáveis e que haja transparência no mercado do jogo). As concessões de jogo em casino, apenas podem oferecer jogos de mesa (vd. artigo 3.º, n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 16/2001), sendo possível consultar os regulamentos dos jogos de mesa na página electrónica oficial da DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso realizado a 17 de Maio de 2007), ou “jogos de máquina eléctricos ou mecânicos, incluindo “slot machines”, nos termos da lei” (vd. artigo 3.º, n.º 8 da Lei n.º 16/2001) (em falta está ainda a regulação das operações das máquinas de jogos).

apostas mútuas em corridas de cavalos; (iii) exploração de apostas mútuas em corridas de galgos; e (iv) exploração de lotarias tradicionais Chinesas³⁷.

No entanto, acontece que actualmente a esmagadora maioria das receitas brutas do jogo geradas na RAEM (e consequentemente das receitas fiscais arrecadadas) são obtidas através da exploração das concessões de jogos de fortuna ou azar em casino, ao ponto da importância económica das outras concessões de jogo³⁸ ser muitas vezes marginalizada e a sua viabilidade financeira não estar plenamente assegurada (especialmente a continuação do Jockey Clube de Macau é por vezes posta em causa), apesar da enorme expansão que o mercado do jogo de Macau actualmente atravessa.

Quadro 1: Ora, vejam-se as receitas brutas do jogo contabilizadas entre 2000 e 2007³⁹:

Tipos de Jogos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (1.º Semestre)
Jogos de Fortuna ou Azar	15,878	18,109	21,546	27,849	40,187	44,725	54,998	17,878
Corridas de Galgos	92	94	76	74	84	67	67	17
Corridas de Cavalos	758	823	539	1,003	1,566	636	437	87
Lotarias Chinesas	5	4	4	3	5	7	7	2
Lotarias Instantâneas	1.19	1.44	0.83	0.07	0.03	0.03	0.03	0.01
Apostas Futebol	342	486	622	496	429	323	317	65
Apostas Basquetebol	—	24	54	50	35	43	58	18
Total	17,076	19,541	22,843	29,476	42,306	45,800	55,884	18,067

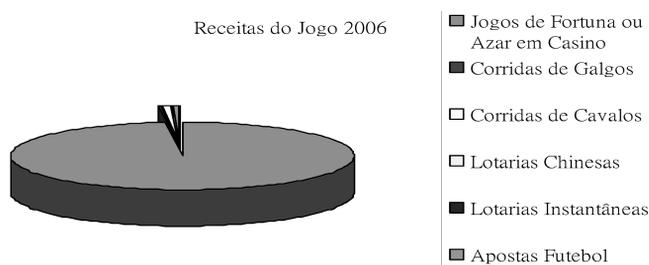
(Montantes estão apresentados em milhões de Patacas; actualmente MOP \$ 1 = US \$ 0.12)

³⁷ Importa realçar que em Macau ainda não há uma concessão de “jogo interativo” [usualmente designado de “casino” ou “jogo online”] (vd. artigo 2.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 16/2001), nem as concessões de exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, incluem uma concessão para a exploração de jogos interactivos (vd. artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001), seja pela *Internet* ou qualquer outro modo de comunicação remota. Tudo parece apontar para que, a seu tempo, uma concessão autónoma para a exploração de jogos de fortuna ou azar interactivos venha a ser concedida (vd. artigo 4.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2001). Actualmente o mercado do jogo interactivo está a atravessar uma fase de grande indefinição a nível internacional (por via de tentativas de repressão particularmente violentas de algumas jurisdições — à cabeça pelos Estados Unidos da América — querem vedar que se ofereça jogo aos seus nacionais pela *Internet*).

³⁸ Importa ter presente que a RAEM dispõe de um verdadeiro exclusivo apenas sobre os jogos de fortuna ou azar em casino, em matéria de jogo na grande China, e não sobre os restantes tipos de jogo a dinheiro que se oferecem ao público, onde sofre a concorrência feroz de outras jurisdições na China, especialmente de Hong Kong (nomeadamente, no que toca às apostas mútuas, apostas desportivas e lotarias lá oferecidas).

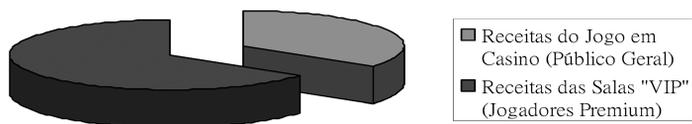
Uma qualquer leitura desafogada dos dados acima apresentados mostra que em 2006 (último ano completo), as receitas de jogo em casino geraram sensivelmente 98,52% do total das receitas de jogo de Macau. Importa também referir que em 2006 aproximadamente 65,5% das receitas do jogo em casino foram geradas nas salas “VIP” (salas de jogo especiais)⁴⁰.

Quadro 2: A título de ilustração do bolo das receitas do jogo obtido em 2006 veja-se:



³⁹ Presentemente, estes são os dados estatísticos mais recentes relativos à indústria do jogo de Macau que se podem consultar na página electrónica oficial da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos Direcção da Região Administrativa Especial de Macau (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/Estat/DadosEstat/2007/estat.htm#n1> — último acesso realizado a 17 de Maio de 2007).

⁴⁰ Em bom rigor, a maior fatia das receitas resulta da exploração de jogos de fortuna ou azar geradas pelas salas de jogo “VIP” dos casinos, onde os jogadores mais abastados são cativados a arriscarem largas fortunas na sorte das cartas (normalmente, o jogo de eleição é o Bacará). As receitas brutas geradas pelo “Bacará VIP” corresponderam a 10,790 em 2000; 12,755 em 2001; 15,864 em 2002; 21,532 em 2003; 28,916 em 2004; 28,023 em 2005; 35,711 em 2006; e 11,653 no 1.º Semestre de 2007 (valores em milhões de Patacas). Dados estatísticos da página electrónica oficial da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos Direcção da Região Administrativa Especial de Macau (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/Estat/DadosEstat/2007/estat.htm#n1> — último acesso realizado a 17 de Maio de 2007). Apesar da importância do mercado de massas estar em crescendo, na medida em que os sub/concessionários começam a dispor de espaços de jogo suficientemente amplos para acomodarem um vasto número de pequenos jogadores, há mesmo quem considere o mercado de massas como sendo potencialmente mais lucrativo, visto que os jogadores das salas “VIP” recebem generosas contrapartidas e serviços como chamariz para jogarem num determinado casino o que reduz a margem de lucro, ou poderá reduzir, consideravelmente a rentabilidade média de cada mesa de jogo.



Tal explica porque é que, também neste nosso curto texto, se tenha optado por nos ocuparmos sobretudo das concessões de jogo de fortuna ou azar em casino e que se tenha prescindido de uma referência mais ampla às outras concessões do jogo, independentemente da regulamentação que iremos referir para efeitos das concessões de jogo em casino, encontrar paralelos evidentes na regulação aplicável às outras concessões de jogo (ainda que a complexidade da regulamentação da concessão de jogo em casino seja claramente acrescida, visto que as restantes concessões se regem sobretudo pelo respectivo Contrato de Concessão).

IV. Regime Constitucional

É frequente encontrarem-se referências na Lei Básica da RAEM⁴¹ no sentido de que a RAEM é dotada de um “elevado grau de autonomia” e que esta Região goza de poderes executivos, legislativos e judiciais próprios (vd. artigos 2.º, 12.º, 16.º, 17.º e 19.º da Lei Básica da RAEM)⁴²; que

⁴¹ A Lei Básica da RAEM resulta essencialmente da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a Questão de Macau, de 13 de Abril de 1987, tendo sido aprovada de acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, de harmonia com o princípio “um país, dois sistemas” (DENG XIAO-PING). Para maiores desenvolvimentos, Vide, nomeadamente, o Preâmbulo da Lei Básica da RAEM; IONG WAN CHONG (tradução VIVIAN TAN et al.), *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, 2005; IEONG WAN CHONG, IEONG SÃO LENG, e tal., “*One Country, Two Systems and the Macao SAR*”, Centre for Macau Studies University of Macau, 2004; e ANTÓNIO KATCHI, *As Fontes do Direito de Macau*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2006.

⁴² Essencialmente excluído desta ampla autonomia regional estão as questões relativas à defesa e relações externas da RAEM (ainda que RAEM possa participar em algumas relações internacionais sob a denominação “Macau, China”) (vd. artigos 13.º, 14.º, 135.º, 136.º e 137.º da Lei Básica da RAEM).

o regime jurídico vigente obedece ao princípio da continuidade, procurando que a transição de soberania de Macau, de Portugal para a China, mantenha inalterado o “sistema capitalista e a *maneira de viver* anteriormente existente” (vd. artigos 5.º, 8.º e 18.º da Lei Básica da RAEM) (itálico nosso); que o direito à propriedade privada é protegido por lei (vd. artigos 6.º, 7.º e 103.º da Lei Básica da RAEM); que aos *cidadãos* de Macau é reconhecido um catálogo relativamente extenso de direitos fundamentais (vd. artigos 24.º a 43.º da Lei Básica da RAEM); que se reconhece a livre circulação de bens e capitais, o que inclui naturalmente também a “sua entrada e saída da Região” (vd. artigos 109.º e 111.º da Lei Básica da RAEM). Muito mais poderia ser dito sobre o actual regime constitucional de Macau, mas para efeitos do presente texto será especialmente relevante referir ainda que a Lei Básica da RAEM faz uma referência explícita a que o “direito de propriedade de empresas e os investimentos provenientes de fora da Região são protegidos por lei” (vd. artigo 103.º, terceiro parágrafo, da Lei Básica da RAEM), relevando uma acrescida preocupação com a salvaguarda dos direitos dos investidores externos, que sempre representaram um papel de grande importância para a prosperidade do Território. Igualmente interessante será a menção que encontramos, segundo a qual cabe à RAEM definir “por si própria” a “política relativa à indústria de turismo e diversões” (vd. artigo 118.º da Lei Básica da RAEM). Tal coloca de forma explícita⁴³ a área do turismo no âmbito da autonomia regional, o que inclui naturalmente a definição da política de Macau em relação à indústria do jogo, que, apesar de não ser explicitamente referida, é naturalmente o grande motor em matéria de turismo. Portanto, compete à RAEM determinar se e que tipo de jogo é que se deve admitir, bem como os requisitos que os operadores do sector do jogo terão de preencher, para serem autorizados a oferecer jogo ao público. Finalmente, encontramos uma referência indirecta à tributação dos sub/concessionários do jogo de Macau, na medida em que se afirma que o “regime tributário das empresas concessionárias é regulado por lei especial” (vd. artigo 106.º, parte final da Lei Básica da RAEM), o que, a nosso ver, afasta o regime geral que determinava que na RAEM a “política de baixa tributação anteriormente seguida em Macau” deveria ser tomada “como referência” (vd. artigo 106.º, segundo parágrafo da Lei Básica da RAEM) para o futuro. Efectivamente, como melhor se verá oportuna-

⁴³ Ainda que, a nosso ver, mesmo sem esta referência expressa, a política do turismo teria necessariamente que se incluir na autonomia regional.

mente, em matéria de tributação do jogo não há, nem houve no passado, neste particular, uma política de baixa tributação à qual se possa fazer referência. O contrário poderá mesmo ser entendido, especialmente quando se compara a tributação do jogo em Macau com a carga fiscal consideravelmente mais reduzida de outras jurisdições de jogo.

V. Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar

Entende-se de forma mais ou menos universal, que a liberdade de iniciativa económica não inclui um direito dos particulares a oferecerem livremente jogo por dinheiro ao público, sendo que esta actividade apenas pode ser exercida comercialmente, mediante autorização pública (normalmente tomando a forma de uma licença ou concessão administrativa). Assim também acontece em Macau, onde se estabelece que a exploração de jogos de fortuna ou azar por particulares “é sempre condicionada” à obtenção “prévia” de uma “concessão” administrativa (vd. artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro (“Lei n.º 16/2001”⁴⁴)), sendo que o exercício de jogo de fortuna ou azar sem autorização pública é reprimido e criminalizado por lei penal especial (vd. artigo 1.º da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, sobre o jogo ilícito (“Lei n.º 8/96/M”)).

A opção por autorizar a realização de jogos de fortuna ou azar numa determinada jurisdição, não é seguramente uma decisão pacífica ou isenta de dificuldades. Ainda que a evolução internacional nos últimos anos aponte claramente para uma crescente tolerância ao jogo, não deixa também de ser verdade que há motivos ponderosos para restringir ou mesmo proibir o jogo a dinheiro⁴⁵. Por outro lado, fará especial sentido autorizar

⁴⁴ Trata-se do “Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino” previsto Lei n.º 16/2001, de 24 de Setembro, a que faremos numerosas referências.

⁴⁵ A discussão que recentemente antecedeu a legalização do jogo de fortuna ou azar em Singapura é exemplar nesse aspecto, visto que tomou em consideração os custos sociais do jogo (nomeadamente, associados aos jogadores compulsivos e ao endividamento familiar excessivo dos apostadores), oposição social, religiosa e cultural ao jogo propriamente dita, mas também as vantagens económicas e efeito promocional para o turismo que iria potencialmente resultar do jogo para a *Cidade Estado* de Singapura (a captação de investimento não foi uma prioridade). Afinal, foi decidido autorizar apenas dois complexos “integrados” de jogo e entretenimento, vocacionados para atrair turismo a Singapura, procurando-se condicionar e limitar fortemente o acesso dos cidadãos locais ao espaço de jogo e salvaguardando poderosos mecanismos e programas

o jogo de fortuna ou azar em pequenas jurisdições turísticas, que possam atrair apostadores de zonas próximas que proibam ou limitem fortemente o jogo. Como acontece no caso de Macau⁴⁶, que tem um claro incentivo económico em legalizar o jogo, procurando atrair turistas de Hong Kong e da China Continental para jogarem nos seus casinos e tomarem partido dos muitos outros serviços e entretenimentos oferecidos ao público na RAEM.

1. Sub/Concessões de Jogo

Tradicionalmente, a autorização concedida para que determinado particular possa oferecer jogo ao público é realizada pela atribuição de uma concessão para a exploração de jogos de fortuna ou azar, através da qual um determinado privado assume a gestão dos jogos concessionados por sua conta e risco, limitando-se o Território a partilhar nos rendimentos gerados, sem que tenha que suportar quaisquer despesas ou encargos. Normalmente, essas concessões de jogo seriam atribuídas sob a forma de um exclusivo, o que ainda acontece em algumas das nossas concessões de jogo, transferindo-se durante o prazo de duração da respectiva concessão os direitos e poderes necessários à exploração do jogo para o respectivo concessionário operar uma actividade, que está legalmente subtraída à livre concorrência. As concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino actualmente atribuídas, continuam a apresentar estes traços fundamentais, ainda que se tenha deixado de adjudicar um exclusivo (concessão monopolista) a um determinado particular

de exclusão de jogadores compulsivos (Vide, <http://app.mti.gov.sg/default.asp?id=606> — último acesso realizado no dia 23 de Maio de 2007). Note-se, também, que uma das razões ponderosas mais frequentemente citada para legalizar o jogo, se prende com o combate ao jogo clandestino que de outra forma tende a florescer e a gerar rendimentos para o mundo do crime (muitas vezes legaliza-se para procurar “secar” as receitas do crime organizado).

⁴⁶ Tal acontece também no caso de Las Vegas (no Estado do Nevada, Estados Unidos da América) e Monte Carlo (no Mónaco) para citar somente duas jurisdições de jogo mundialmente famosas e consideradas como exemplares para muitas outras. O problema com esta fórmula passa por isto: serem estas pequenas jurisdições de jogo demasiado bem sucedidas podendo eventualmente condicionar a que outras jurisdições (maiores) venham a sentir-se crescentemente pressionadas a legalizar também jogos de fortuna ou azar, mais não seja para conter a *sangria* de receitas resultante da migração de apostadores.

para operar essa actividade e se tenha antes optado por atribuir várias sub/concessões⁴⁷.

As concessões para exploração de jogos de fortuna ou azar em casino encontram-se reguladas pela Lei n.º 16/2001 e por um contrato administrativo de concessão (“Contrato de Concessão”)⁴⁸ outorgado com cada

⁴⁷ Deve reconhecer-se que a ideia de concessão tem inerente um exclusivo de exercício de uma certa actividade, ainda que seja apenas relativa a uma determinada parcela do espaço territorial. Já o recurso a subconcessões, sendo invulgar no contexto das actuais concessões públicas, não levanta problemas de maior, desde que a entidade pública concedente esteja legalmente autorizada a atribuir uma subconcessão, tal como acontece no regime das concessões de obras públicas e serviços públicos (vd. artigo 14.º da Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio). Para maiores desenvolvimentos sobre a subconcessão, Vide MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.ª Edição, 5.ª Reimpressão (Revista e Actualizada por FREITAS DO AMARAL), Almedina, 1994, páginas 1127-1129. A enorme delicadeza desta problemática no que diz respeito às subconcessões para exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, prende-se com o facto de a Lei n.º 16/2001 não fazer qualquer referência à possibilidade de se atribuírem subconcessões (a primeira referência expressa que o legislador de Macau fez às subconcessões de jogo em casino aconteceu apenas em 2004, aquando da regulação do crédito para jogo — vd. artigos 3.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 5/2004, de 14 de Junho), o que não pode deixar de colocar em dúvida a própria legalidade das subconcessões que foram sendo atribuídas, sem base legal expressa, o que obriga a que se tenha que realizar-se uma interpretação extensiva dos preceitos previstos na Lei n.º 16/2001, que naturalmente se deverão também aplicar aos subconcessionários (e não apenas aos concessionários). Um outro ponto que merece ser mencionado ainda que de forma puramente telegráfica, prende-se com a preocupação manifestada pelo legislador de Macau em matéria de livre concorrência, que resulta da existência de vários operadores do jogo que passaram a disputar o mercado do jogo local e visa o combate à concorrência desleal, distorção da concorrência e proibição de práticas restritivas da concorrência (que impede que os sub/concessionários se agrupem, os seus accionistas troquem participações sociais significativas ou adoptem políticas de exploração conjuntas ou coordenadas do mercado do jogo de Macau) (vd. artigo 21.º da Lei n.º 16/2001).

⁴⁸ Trata-se do *Contrato de Concessão Para a Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar ou outros Jogos em Casino na RAEM* acordado entre a RAEM e cada um dos sub/concessionários, que segue o regime jurídico previsto na Lei n.º 16/2001 e regula em grande detalhe os direitos e obrigações das partes ao abrigo das concessões de jogos de fortuna ou azar em casino (não teremos oportunidade para o estudarmos neste momento). O regime jurídico geral dos contratos administrativos encontra-se regulado nos artigos 165.º a 176.º do Código de Procedimento Administrativo de Macau. Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, Vide, entre outros, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.ª Edição, 5.ª Reimpressão

um dos respectivos sub/concessionários⁴⁹. Estas concessões têm uma duração máxima de 20 anos⁵⁰ (vd. artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001), sendo que toda a RAEM é considerada uma “zona de jogo contínuo, devendo os casinos funcionar durante todos os dias do ano” (vd. artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001)⁵¹ e após o vencimento deste prazo os bens

(Revista e Actualizada por FREITAS DO AMARAL), Almedina, 1994, páginas 569 e seguintes; FREITAS DO AMARAL/LINO TORRAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, 2001, páginas 495-657; JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, páginas 303-356; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987 (2003 — Reimpressão); MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2003 — Reimpressão; PEDRO GONÇALVES, *O Contrato Administrativo (Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo)*, Almedina, 2003; JOSÉ LUIS ESQUÍVEL, *Os Contratos Administrativos e a Arbitragem*, Coimbra, Almedina, 2004; e MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos*, Almedina, 2006.

⁴⁹ Os diversos contratos de sub/concessão não são inteiramente similares, mas seguem essencialmente a mesma estrutura contratual. Note-se que, enquanto que os três contratos de concessão são públicos, inexplicavelmente o mesmo não acontece com os respectivos contratos de subconcessão que continuam a não ser conhecidos (vd. artigo 11.º, n.º 6 da Lei n.º 16/2001, que a nosso ver também se aplica aos contratos de subconcessão). A legislação relativa ao jogo pode ser consultada na página electrónica oficial da Imprensa Oficial de Macau (Vide, <http://pt.io.gov.mo/Legis/record/121600.aspx> — último acesso no dia 23 de Maio de 2007) ou na DICJ (Vide, <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso no dia 23 de Maio de 2007) e os Contratos de Concessão cuja consulta é facultada ao público estão disponíveis em <http://www.dicj.gov.mo/PT/index.htm> — último acesso no dia 23 de Maio de 2007.

⁵⁰ Que deveria corresponder ao prazo que se considera suficiente para a amortização, em condições de rentabilidade normais da exploração, do investimento realizado e para a obtenção de uma percentagem de lucro razoável para o particular (que suporta os encargos e os riscos inerentes à actividade concessionada), mas que devido aos elevados níveis de rentabilidade do jogo em casino em Macau, actualmente excede amplamente o tempo necessário para tornar a sub/concessão financeiramente atractiva.

⁵¹ A operação dos casinos apenas pode ser suspensa em casos excepcionais mediante autorização do governo (vd. artigo 6.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2001), salvo em casos de especial urgência, que acarretem grave risco para o público, devendo os sub/concessionários, nesses casos de cariz excepcional, comunicar ao governo a suspensão de operações do casino no mais breve prazo possível (vd. artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001). Note-se que é vedado o acesso ao espaço de jogo, nomeadamente aos menores, inabilitados, incapazes e [à quase totalidade dos] funcionários públicos (vd. artigo 24.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001), estando o direito de admissão nas salas ou zonas de jogos reservado (vd. artigo 26.º da Lei n.º 16/2001), sendo assim admissível que um sub/concessionário

da concessão reverterem para a RAEM, sem haver lugar ao pagamento de qualquer compensação (vd. artigo 40.º da Lei n.º 16/2001)⁵². A exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, apenas pode ser realizada nos locais e recintos (ditos *casinos*) autorizados pelo governo⁵³, sendo que não há um limite para o número de casinos que cada sub/concessionário possa explorar ao abrigo da sua sub/concessão (vd. artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001). Para este efeito, cada contrato de sub/concessão contém uma listagem dos locais de jogo ou casinos autorizados, onde o respectivo sub/concessionário está autorizado a explorar jogos de fortuna ou azar (periodicamente esta lista de recintos de jogo é revista). A questão central neste particular passa, naturalmente, pelo controlo da sub/concessão, uma vez que apenas nos casinos autorizados é que as entidades competentes (especialmente os inspectores da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos) poderão assegurar que a exploração e a operação dos jogos de fortuna ou azar em casino é “adequada” (vd. artigo 1.º, n.º 2, parágrafo 1) da Lei n.º 16/2001) e é realizada “de forma justa, honesta e livre de influência criminosa” (vd. artigo 1.º, n.º 2, parágrafo 3) da Lei n.º 16/2001), garantindo que os impostos devidos são efectivamente pagos (vd. artigo 1.º, n.º 2, parágrafo 4) da Lei n.º 16/2001) e que “aqueles que estão envolvidos na fiscalização, gestão e operação dos jogos de fortuna ou azar em casino são pessoas idóneas para o exercício dessas funções e para a assunção dessas responsabilidades” (vd. artigo 1.º, n.º 2, parágrafo 2) da Lei n.º 16/2001). Em caso de inexecução das obrigações do concessionário, pode haver lugar a que o concedente (vulgo, a RAEM) aplique as sanções previstas no contrato de concessão e que possam eventualmente também aplicar-se as multas administrativas em que incorram, bem como ao sequestro ou resgate da concessão (vd. artigos 44.º e 46.º

determine a exclusão de qualquer pessoa cuja presença razoavelmente se entenda ser inconveniente para o regular funcionamento do casino.

⁵² Estabelece-se que uma vez extinta uma concessão “reverterem para a Região os respectivos casinos, com todo o seu equipamento e utensilagem, sem prejuízo de outros bens ou direitos que devam reverter em virtude de cláusula contratual” (vd. artigo 40.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001) e que tal “reversão dos bens e direitos (...) não confere o direito ao pagamento de uma compensação, salvo disposição contratual em contrário” (vd. artigo 40.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2001).

⁵³ Merece ainda uma breve referência o facto de a Lei n.º 16/2001 permitir também que o governo possa autorizar a realização de jogos de fortuna ou azar a bordo de navio ou aeronave matriculado em Macau, desde que estes sejam operados em percursos de interesse turístico (vd. artigo 5.º, n.º 3, parágrafo 1) da Lei n.º 16/2001).

da Lei n.º 16/2001) ou mesmo à rescisão antecipada (por incumprimento ou por razões de interesse público⁵⁴) da concessão (vd. artigos 47.º e 48.º da Lei n.º 16/2001).

2. Idoneidade dos Sub/Concessionários

Um dos pontos de maior relevo que encontramos na regulação da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino e que merece ser discutido com maior vagar é seguramente a preocupação do legislador em assegurar que os sub/concessionários⁵⁵ são idóneos para o exercício da sub/concessão. Já aquando da atribuição das sub/concessões se exigia que os interessados estivessem dotados da necessária idoneidade para deterem a relevante sub/concessão (vd. artigo 14.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001)⁵⁶, mas

⁵⁴ Em bom rigor, a rescisão antecipada do contrato de concessão e correspondente extinção da concessão por razões de interesse público, não se funda na violação dos deveres legais ou contratuais do concessionário, pois poderá acontecer também mesmo quando o concessionário tenha sempre cumprido integral e pontualmente as obrigações impostas à luz da concessão, mas a continuação da concessão simplesmente deixe de servir o interesse público. A rescisão fundada em razões de interesse público poderá também ser utilizada quando as violações cometidas pelo concessionário não sejam ainda suficientemente graves e reiteradas para justificarem a rescisão da concessão ou não sejam demonstráveis, mas o concedente entenda que o arrastamento da situação é contraproducente. Na prática a questão releva especialmente porque as rescisões por incumprimento, fundadas em justa causa, não dão direito a que o concessionário possa exigir o pagamento de uma indemnização compensatória por perdas e lucros cessantes, enquanto que a rescisão por interesse público (vulgo, sem *justa causa*), determina que o concessionário deva ser indemnizado pelo concedente (através do pagamento de uma “justa indemnização”, normalmente calculada tendo em conta o capital investido, duração da concessão ainda em falta e rentabilidade média da concessão), salvaguardando-se devidamente o seu interesse económico e o equilíbrio contratual previamente existente no contrato administrativo em causa.

⁵⁵ Os sub/concessionários são sociedades anónimas com um capital social mínimo de 200 milhões de Patacas (vd. artigos 17.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001), constituídas na RAEM tendencialmente com o objecto social único de explorar jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino (vd. artigos 7.º e 10.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001). Curiosamente, a gestão destas sociedades anónimas é obrigatoriamente delegada num “administrador-delegado” que “tem que ser residente” da RAEM e deter pelo menos 10% do capital social da concessionária (vd. artigos 19.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 16/2001).

⁵⁶ Aquando do concurso público de 2001/2002 para a atribuição das concessões para a exploração de jogos de fortuna ou azar em casino os candidatos foram sujeitos a um exigente processo de verificação da sua respectiva idoneidade por parte do governo (vd. artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2001), sendo os custos financeiros da investigação

os sub/concessionários são obrigados a permanecer idóneos durante todo o período da sub/concessão e estão sujeitos à monitorização e supervisão contínua por parte do governo (vd. artigo 14.º, n.º 5 da Lei n.º 16/2001).

A verificação da idoneidade tomou (e toma) em consideração: (i) a experiência e (ii) a reputação dos concorrentes (vd. artigo 14.º, n.º 4, parágrafos 1) e 2) da Lei n.º 16/2001). Procurou assim apurar-se se os concorrentes tinham (e têm) suficiente experiência acumulada no sector do jogo, demonstrando serem capazes de administrar, com sucesso, um projecto de jogo em Macau e de trazer uma mais-valia significativa para o mercado de jogo da RAEM. Pretende-se para além disso, assegurar que a reputação pessoal dos concorrentes tenha sido (e seja) nada menos que impoluta e não haja quaisquer indícios que surgiu qualquer tipo de ligação ao crime organizado, que, como é bem sabido tende a procurar infiltrar-se e insinuar-se no mercado do jogo em qualquer lado do mundo⁵⁷. Para este efeito deverá ser tomado em consideração o “carácter e a reputação de entidades estreitamente associadas” ao concorrente ou a “natureza e reputação” do grupo societário do concorrente, bem como dos respectivos sócios dominantes (vd. artigo 14.º, n.º 4, parágrafos 3) e 4) da Lei n.º 16/2001).

Esta exigência de idoneidade estende-se também aos principais accionistas, que detenham pelo menos 5% do capital social dos concorrentes e aos principais empregados que exerçam funções relevantes nos casinos (vd. artigo 14.º, n.º 6 da Lei n.º 16/2001), bem como às sociedades gestoras que, através de um contrato celebrado com um sub/concessionário, assumam poderes de gestão relativos à sub/concessão, e ainda

destinada a verificar esta idoneidade [que tenham existido ou venham ainda a existir] suportados pelos concorrentes (vd. artigo 14.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001).

⁵⁷ Para mais desenvolvimentos sobre a longa história e considerável influência do crime organizado (e das famigeradas *tríades*) em Macau, Vide, entre outros, JOÃO GUEDES, *As Seitas: Histórias do Crime e da Política em Macau*, 2.ª Edição, Coleção Estudos e Documentos, 1999; KENNETH MAXWELL, *Macau — The Shadow Land*, in *World Policy Journal*, Volume 16, n.º 4, Inverno 99/2000, páginas 83-86; ANGELA VENG MEI LEONG, *Macau Casinos and Organised Crime*, in *Journal of Money Laundering Control*, Volume 7, n.º 4, 2004, páginas 298-307; JOSHUA KURLANTZICK, *Viva Macao?*, in *Current History*, Setembro 2005, páginas 284-288; RICARDO C.S. SIU, *Evolution of Macao's Casino Industry from Monopoly to Oligopoly: Social and Economic Reconsideration*, in *Journal of Economic Issues*, Dezembro 2006, Volume 40, n.º 4, páginas 971-974.

aos accionistas titulares de pelo menos 5% do seu capital social, os seus administradores e principais empregados da operadora do jogo (vd. artigo 14.º, n.º 7 da Lei n.º 16/2001).

3. Capacidade Financeira dos Sub/Concessionários

A segunda grande questão que encontramos na regulação relativa à exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, passa por assegurar que os sub/concessionários têm à sua disposição a adequada capacidade financeira, necessária para realizar o projecto de investimento acordado com a RAEM e para operar devidamente a sub/concessão de jogo em questão (vd. artigo 15.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001)⁵⁸. Também no que toca à capacidade financeira, os sub/concessionários estão obviamente obrigados a mantê-la de forma adequada durante todo o período da concessão, estando para isso sujeitos a uma monitorização e supervisão contínua por parte do governo da RAEM (vd. artigo 15.º, n.º 5 da Lei n.º 16/2001).

Na verificação da capacidade financeira é tomado em consideração, nomeadamente a situação económica e financeira: (i) do concorrente; (ii) dos sócios dominantes do concorrente; (iii) das entidades estreitamente associadas ao concorrente, em especial dos entes que assegurem o pleno financiamento dos investimentos e obrigações propostas pelos concorrentes; e (iv) dos principais accionistas (com pelo menos 5% do capital social) do concorrente. É tido ainda em atenção o projecto de investimento proposto, nomeadamente a sua natureza e o tipo de casino, bem como as outras infra-estruturas associadas que o concorrente pretenda vir a construir e a explorar por sua conta e risco (vd. artigo 15.º, n.º 4 da Lei n.º 16/2001)⁵⁹.

⁵⁸ Para este efeito, os concorrentes do processo concessão de 2001/2002 foram sujeitos a um exigente processo de verificação da sua capacidade financeira por parte do governo (vd. artigo 15.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2001), sendo os eventuais custos desta investigação [que tenham existido ou venham ainda a existir] destinada a verificar esta capacidade financeira suportados pelos concorrentes (vd. artigo 15.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001).

⁵⁹ Quando haja justo receio de diminuição da adequada capacidade financeira por parte do sub/concessionário, o governo poderá exigir, sem mais fundamentação, a prestação de uma garantia adequada, nomeadamente de uma garantia bancária de montante a quantificar (vd. artigo 15.º, n.º 6 da Lei n.º 16/2001).

VI. Contrato de Jogo e Aposta

O regime geral do contrato de jogo e aposta encontra-se regulado, de forma muito sumária, no artigo 1171.º do Código Civil de Macau, ainda que este artigo prescindia de apresentar uma qualquer definição legal deste tipo contratual⁶⁰, ou mais concretamente, do que é exactamente o “jogo” em oposição com a “aposta”⁶¹. Importa também sublinhar que, em regra, o jogo e a aposta constituem apenas fonte de obrigações naturais⁶², sendo somente fonte de obrigações civis quando lei espe-

⁶⁰ Ao contrário do que acontece com os restantes tipos contratuais que se encontram previstos no Livro II, Título II do Código Civil de Macau, o que não terá sido fruto do acaso, mas da dificuldade inerente a qualquer definição do contrato de jogo e aposta, Vide PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume II, 4.ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora, 1997, páginas 926-927; RUI PINTO DUARTE, *Jogo e Direito*, in Themis, Ano II, n.º 3, 2001, página 68; e INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Contratos Cíveis*, in Boletim do Ministério da Justiça, n.º 83, página 182. Note-se que o Código Civil Português de 1867 considerava jogo de fortuna ou azar “aquele em que a perda ou o ganho depende unicamente da sorte e não das combinações, do cálculo ou da perícia do jogador”, o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, veio antes a estabelecer no seu artigo 1.º que os “jogos de fortuna e azar” seriam “aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte”, reconhecendo que a larga maioria dos jogos de mesa é composta tanto por uma vertente de perícia como um elemento de sorte ou acaso. A Lei n.º 16/2001, veio a seguir essa orientação definindo “jogos de fortuna ou azar” como “aqueles em que o resultado é contingente por depender exclusiva ou principalmente da sorte do jogador” (vd. artigo 2.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 16/2001). Para mais desenvolvimentos, Vide, entre outros, RUI PINTO DUARTE, *Jogo e Direito*, in Themis, Ano II, n.º 3, 2001 páginas 72-73; e PAULA QUINTAS, *Direito do Turismo*, Almedina, 2003, páginas 291-292.

⁶¹ Manifestamente o legislador distingue entre *jogo e aposta*, sem que esclareça exactamente o que pertence a cada uma destas figuras contratuais e a sua distinção (a existir efectivamente). Para uma referência à discussão dessa problemática, Vide, entre outros, RUI PINTO DUARTE, *Jogo e Direito*, in Themis, Ano II, n.º 3, 2001 página 74; MOTA PINTO/PINTO MONTEIRO/CALVÃO DA SILVA, *Jogo e Aposta*, Edição da Santa Casa da Misericórdia, 1982, página 30; CARLOS MOTA PINTO/ANTÓNIO PINTO MONTEIRO/PAULO MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra Editora, 2005, página 404; e LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direito das Obrigações*, Volume III, 3.ª Edição, Almedina, 2005, página 585.

⁶² As obrigações naturais correspondem a meros deveres de justiça, morais ou sociais de cumprimento, sem que a realização coactiva da prestação esteja à disposição do respectivo credor (vd. artigos 396.º a 398.º do Código Civil de Macau). Já o Código de Seabra determinava que as dívidas de jogo não pudessem ser exigidas judicialmente,

cial assim o preveja ou relativamente aos participantes em competições desportivas⁶³ (vd. artigo 1171.º, n.º 1, *in fine* do Código Civil de Macau).

Releva que esta disposição ressalve explicitamente a legislação especial que se possa aplicar sobre esta matéria (vd. artigo 1171.º, n.º 3 do Código Civil de Macau), ainda que presentemente, a regulamentação específica sobre o jogo em Macau não revise esta temática e seja de escassa utilidade para esclarecer a eficácia do jogo e da aposta⁶⁴. Finalmente, veio a determinar-se, que em caso de fraude na execução do jogo ou da aposta (*batota ao jogo*), o contrato de jogo ou aposta não produza qualquer efeito em benefício de quem praticou a fraude⁶⁵ (logo, trata-se de

ainda que não houvesse que devolver valores *pagos pelo jogador que pagasse o que perdesse* (vd. artigos 1541.º e 1542.º do Código Civil de 1867).

⁶³ Originalmente pensava-se aqui seguramente nos prémios ou recompensas pecuniárias dadas aos atletas ou desportistas vencedores de competições desportivas, mas a redacção deficiente do preceito levou a que se viesse a afirmar que o que estaria aqui em causa seria antes apenas as apostas *entre jogadores* (e não com ou entre terceiros) nas competições desportivas, Vide PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume II, 4.ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora, 1997, página 928.

⁶⁴ O problema passa, portanto, pelo Código Civil de Macau referir que o jogo e a aposta são “fonte de obrigações civis sempre que lei especial o preceitue” (vd. artigo 1171.º, n.º 1 do Código Civil de Macau), mas não se encontrar uma qualquer referência explícita na regulamentação específica do jogo actualmente vigente, a que os contratos de jogo e aposta, celebrados no âmbito de uma sub/concessão de jogo em casino, produzam plenas obrigações civis. Para uma breve introdução à discussão sobre a eficácia dos contratos de jogo e aposta celebrados nos casinos de Macau, Vide, entre outros, JORGE A.F. GODINHO, *The enforcement of gaming debts in Macau*, in *Macau Business*, Maio 2005; JORGE A.F. GODINHO, *Credit for Gaming in Macau*, in *Gaming Law Review*; Volume 10, n.º 4, 2006, páginas 365-366; JORGE A.F. GODINHO, *Macau Business Law and Legal System*, LexisNexis Hong Kong, 2007, Capítulo sobre *Gaming and Betting Contracts*. A questão encontra evidentes paralelos no regime jurídico português, onde uma disposição similar no Código Civil Português, coloca em dúvida a exigibilidade das dívidas decorrentes de jogo ou aposta realizados numa concessão legalmente autorizada, Vide, entre outros, RUI PINTO DUARTE, *Jogo e Direito*, in *Themis*, Ano II, n.º 3, 2001 páginas 74-75; PAULA QUINTAS, *Direito do Turismo*, Almedina, 2003, página 292; e LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direito das Obrigações*, Volume III, 3.ª Edição, Almedina, 2005, páginas 586-587.

⁶⁵ Para além do jogo fraudulento ser criminalizado por lei penal especial (vd. artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho), que incrimina a prática fraudulenta de jogo ou que o agente assegure a sorte ao jogo através de erro, engano ou utilização de qualquer equipamento (entre nós, criminaliza-se a utilização e não a mera posse de equipamento susceptível de ser utilizado com fins fraudulentos). Note-se que, neste contexto,

uma ineficácia relativa, que procura salvaguardar a eficácia do jogo perante terceiros de boa fé) (vd. artigo 1171.º, n.º 2 do Código Civil de Macau).

VII. Promotores de Jogo

Já muito antes do governo da RAEM se ter decidido a legalizar a promoção do jogo por determinados particulares devidamente autorizados que havia quem fizesse em Macau da promoção de jogo o seu *ganha-pão*, angariando jogadores ou apostadores endinheirados, para jogarem num ou noutro determinado casino, encarregando-se do seu transporte, alojamento e entretenimento e, por vezes mesmo, oferecendo condições especialmente favoráveis para os próprios jogos de fortuna ou azar⁶⁶. Estes promotores de jogo agiam sem qualquer enquadramento legal e, por vezes, na falta de suficiente protecção legal eram especialmente susceptíveis de serem infiltrados ou manietados pelo crime organizado⁶⁷. A opção por legalizar e regulamentar esta actividade prende-se em grande medida exactamente com a necessidade de combater este foco de tráfico, que se sabia existir e estar frequentemente associado à criminalidade mais perigosa.

Através da legalização da promoção de jogo que veio finalmente a ser enquadrada pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2002, de 1 de Abril (“Regulamento Administrativo n.º 6/2002”), passou a ser possível

naturalmente, também a viciação ou falsificação de fichas de jogo é criminalizada (vd. artigo 6.º, n.º 2 da Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho). Para uma posição crítica à criminalização do jogo ilícito, especialmente pela sua excessiva amplitude e ambiguidade (senão mesmo hipocrisia de se criminalizar algo que se autoriza), Vide, RUI PINTO DUARTE, *Jogo e Direito*, in Themis, Ano II, n.º 3, 2001 páginas 76-91 e 90-93.

⁶⁶ Para além de frequentemente estes promotores de jogo não autorizados também facultarem crédito para jogo, ainda que tal fosse ilícito à data (seria, como melhor se verá, até um crime de usura para jogo), parece claro que tal fazia parte da rotina habitual das operações de jogo das salas “VIP” que angariavam os apostadores mais endinheirados.

⁶⁷ Que teria naturalmente um forte incentivo para participar, ainda que indirectamente, na exploração do jogo em Macau, muitas vezes disponibilizando ilicitamente crédito para jogo a valores claramente usurários e realizando a cobrança das dívidas resultantes de tais créditos, sempre que tal fosse considerado necessário, por meios violentos. Para uma leitura introdutória sobre a promoção de jogo e a sua ligação ao crime organizado antes de 2002, Vide ANGELA LEONG, *The “bate-ficha” business and triads in Macau casinos*, in Queensland University of Technology Law and Justice Journal, Volume 2, n.º 1, 2002.

supervisionar a actividade de promoção de jogo realizada nos casinos de Macau e a controlar-se o acesso dos particulares interessados na actividade de promoção de jogo em função da sua idoneidade para o efeito, procurando evitar ou restringir que o crime organizado se possa insinuar na promoção de jogo (na medida em tal seja possível).

A promoção de jogos é definida pelo legislador macaense como a actividade que visa promover jogos de fortuna ou azar ou outros jogos em casino, junto de jogadores, através da *atribuição de facilidades, nomeadamente de transporte, alojamento, alimentação e entretenimento, em contrapartida de uma comissão ou outra remuneração paga por um concessionário* (vd. artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). Manifestamente em falta nesta definição legal está o crédito para jogo, que em 2002 ainda não se encontrava legalizado, mas que actualmente pode ser concedido por promotores de jogo e está intimamente ligado à promoção de jogo na RAEM, visto que os jogadores ou apostadores mais abastados fazem frequentemente uso de generosas linhas de crédito oferecidas pelos sub/concessionários ou pelos próprios promotores para apostarem elevadas importâncias nas salas “VIP” dos casinos de Macau.

A actividade de promoção de jogo passou a estar sujeita a licenciamento administrativo, estando a responsabilidade pela emissão das respectivas licenças de promotores de jogo, com a validade de 1 ano, anualmente renovável, a cargo da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (que nesta matéria tem um papel de enorme relevo) (vd. artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002), sendo publicada anualmente a lista dos promotores licenciados (vd. artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). Tanto pessoas singulares, como sociedades comerciais⁶⁸ podem ser promotores de jogo, desde que demonstrem ser suficientemente idóneas para o efeito (vd. artigos 3.º, n.º 1 e 6.º, n.º 2 do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). Os promotores de jogo são obrigados a permanecer idóneos durante o período de duração da licença de promotor de jogo (vd. artigo 6.º, n.º 3 do Regulamento

⁶⁸ A Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos pode requerer a dissolução e a liquidação judicial de qualquer entidade que exerça a actividade de promoção de jogos sem se encontrar devidamente licenciada (vd. artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento Administrativo n.º 6/2002).

Administrativo n.º 6/2002). Os requisitos de idoneidade exigidos aos promotores de jogo, são similares aos aplicáveis aos sub/concessionários e que já tivemos oportunidade de referir, sendo que, neste caso, se visa assegurar que os promotores tenham à sua disposição os meios e aptidões necessárias para o exercício da actividade e não estejam ligados ao crime organizado. Este requisito de idoneidade estende-se aos principais empregados do promotor de jogo e no caso do promotor de jogo ser uma sociedade comercial, exige-se ainda que os sócios mais importantes (com 5% ou mais do capital social), administradores e principais empregados sejam também tidos como idóneos (vd. artigos 8.º, 9.º e 10.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002).

Importa ainda referir que os promotores de jogo apenas podem desempenhar a sua actividade em associação com um casino, o qual promovem junto do público e para o qual procuram angariar apostadores endinheirados (designados no jargão do sector do jogo como os “premium players”), o que leva a que se tenha considerado que se deva exigir que após o licenciamento, o promotor de jogo se deva registrar, anualmente⁶⁹, perante, pelo menos, um determinado sub/concessionário (vd. artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002), formalizando-se por escrito a relação entre o promotor e o respectivo sub/concessionário e dando-se cópia de tal contrato (e de qualquer outro entre estas partes que tenha um valor económico de pelo menos 1 milhão de patacas), à Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (vd. artigo 24.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). No entanto, o legislador macaense não exige um *exclusivo* do promotor de jogo, sendo possível que os promotores de jogo optem por exercerem a sua actividade de promoção junto de vários sub/concessionários, se tal exclusividade não for uma imposição comercial dos casinos (vd. artigo 18.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002).

⁶⁹ Os sub/concessionários devem submeter anualmente, até 31 de Outubro do ano em curso, à Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, uma lista nominativa dos promotores de jogo com os quais pretendam operar no ano seguinte (vd. artigo 28.º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). O que implica também que os sub/concessionários tenham a obrigação de manter uma lista actualizada dos promotores de jogo, respectivos administradores, principais empregados e colaboradores, que estejam registados junto deles (vd. artigo 28.º, n.º 3 do Regulamento Administrativo n.º 6/2002).

Este registo anual dos promotores de jogo junto do respectivo sub/concessionário⁷⁰ não é uma mera formalidade, mas determina antes, uma verdadeira responsabilidade solidária dos sub/concessionários pela actividade desenvolvida nos casinos, pelos “seus” promotores de jogo, respectivos administradores e colaboradores (vd. artigo 29.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002). Os sub/concessionários devem proceder a uma fiscalização activa e diligente da actividade dos promotores de jogo e assegurar que estes dão o devido cumprimento às suas obrigações legais, regulamentares e contratuais, comunicando às autoridades competentes qualquer facto que possa indiciar a prática de actividade criminosa (nomeadamente, branqueamento de capitais por parte dos promotores de jogo) e assegurar a necessária correcção e urbanidade de relacionamento entre os promotores de jogo registados no mesmo sub/concessionário⁷¹.

VIII. Crédito para Jogo

Nem todas as jurisdições que optam por legalizar os jogos de fortuna ou azar em casino acabam por decidir autorizar também que se conceda crédito para jogo aos apostadores. Por vezes, entende-se que permitir que os operadores do jogo possam facultar crédito aos seus clientes, poderá penalizar ainda mais os jogadores compulsivos e aumentar o risco de endividamento excessivo dos apostadores decorrente do jogo⁷². Natural-

⁷⁰ Em regra, cada promotor de jogo está registado apenas perante um sub/concessionário, visto que apesar de não ser legalmente imposto, normalmente se acorda num exclusivo comercial da actividade de promoção do promotor de jogo.

⁷¹ Ao que acresce que os sub/concessionários acordaram serem responsáveis pelos “seus” promotores de jogo nos contratos de concessão e aceitaram proceder à sua supervisão (vd. cláusula 88 dos Contratos de Concessão). A ideia é que o mercado *filtre* os candidatos a promotores de jogo manifestamente inaptos, visto que nenhum sub/concessionário estaria disponível para ser chamado à responsabilidade pelas suas acções e promover que haja um interesse dos próprios operadores do mercado do jogo de Macau em estabelecer parcerias e colaborações com partes de reconhecida idoneidade.

⁷² Para além do crédito para o jogo poder resultar em práticas ilícitas de cobrança de dívidas de jogo (por exemplo, através do uso da força, sequestro ou coacção do devedor) e poder ainda ser utilizado para efeitos de fraude ou evasão fiscal em jurisdições que excluem o crédito mal parado dos rendimentos sujeitos a imposto sobre o jogo (o que actualmente não acontece em Macau, apesar do forte *lobby* da indústria). Para maiores desenvolvimentos sobre os potenciais malefícios do crédito para jogo, Vide ANTHONY CABOT/JOSEPH KELLY, *Casino Credit and Collection*, Institute for the Study of Gambling & Commercial Gaming, 2003, páginas 6-11.

mente que o crédito para jogo oferece a virtualidade de contribuir para o incremento das receitas geradas pela indústria do jogo, visto que os apostadores poderão fazer uso do crédito concedido pelos casinos para continuarem a participar no jogo mesmo após terem esgotado os valores monetários (em numerário) que tenham à sua disposição e é particularmente conveniente para os grandes apostadores que não desejem transportar consigo as elevadas quantias que pretendam apostar. O legislador da RAEM acabou por se decidir em favor da legalização do crédito para jogo⁷³, apesar do inevitável agravamento das externalidades sociais negativas inerentes ao jogo, também em alguma medida em resultado das pressões, mais ou menos evidentes, que foram exercidas por alguns dos novos operadores do jogo em casino, que baseiam uma parte importante da sua actividade noutras jurisdições, exactamente no crédito para jogo que concedem aos seus apostadores mais abastados⁷⁴.

Em Macau, o regime do crédito para jogo encontra-se regulado pela Lei n.º 5/2004, de 14 de Junho (“Lei n.º 5/2004”), que regula a concessão de crédito para jogo ou para aposta em jogos de fortuna ou azar em casino na RAEM (vd. artigo 1.º da Lei n.º 5/2004)⁷⁵. O conceito de

⁷³ O legislador macaense veio a reconhecer que o crédito para jogo fazia parte da realidade da indústria do jogo de Macau e deveria ser por isso alvo de regulação, privilegiando também a “geração de um mais elevado nível de receitas brutas”, Vide Ponto 2 da Nota Justificativa do “Projecto de Proposta de Lei que Regula a Concessão de Crédito para Jogo ou para Aposta em Jogos de Fortuna ou Azar ou Outros Jogos em Casino”, que veio substancialmente a ser aprovado através da Lei n.º 5/2004. Os trabalhos preparatórios, que antecederam a Lei n.º 5/2004 são de grande interesse e podem ser consultados na página electrónica oficial da Assembleia Legislativa da RAEM em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2004/05-2004/po.htm> — último acesso realizado no dia 24 de Maio de 2007. Para maiores desenvolvimentos sobre o crédito para jogo, Vide ANTHONY CABOT/JOSEPH KELLY, *Casino Credit and Collection*, Institute for the Study of Gambling & Commercial Gaming, 2003, página 1; JIM KILBY/JIM FOX/ANTHONY LUCAS, *Casino Operations Management*, Wiley, 2.ª Edição, 2004, página 84; JORGE A.F. GODINHO, *The new regulation of credit for gaming*, in Macau Business, Setembro 2005; JORGE A.F. GODINHO, *Credit for Gaming in Macau*, in *Gaming Law Review*, Volume 10, n.º 4, 2006.

⁷⁴ Ao ponto de alguns dos novos operadores manifestarem explicitamente a sua indisponibilidade para entrarem no mercado do jogo de Macau até que se proceda à legalização do crédito para jogo, Vide JORGE A.F. GODINHO, *Credit for Gaming in Macau*, in *Gaming Law Review*, Volume 10, n.º 4, 2006, página 363, nota 2.

⁷⁵ A Lei n.º 5/2004 determina expressamente que da concessão de crédito para jogo resultam obrigações civis (vd. artigo 4.º da Lei n.º 5/2004), o que é particularmente caricato, uma vez que, como foi já mencionado, a própria Lei n.º 16/2001 não afirma explicita-

crédito para jogo para efeitos desta regulação é particularmente amplo uma vez que se reconduz aos casos onde haja uma entrega de fichas, sem que se realize o seu pagamento imediato em “dinheiro”⁷⁶ (vd. artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 5/2004). Apenas os sub/concessionários e os promotores de jogos de fortuna ou azar em casino⁷⁷ podem legalmente exercer a actividade de concessão de crédito⁷⁸ (vd. artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 5/2004).

mente, que o jogo ou aposta seja fonte de obrigações civis (e não se deve confundir a obrigações de pagamento de crédito para jogo, com a obrigações de cumprimento de uma aposta). Curiosamente, o legislador macaense chegou mesmo a afirmar que tal disposição visava procurar facilitar “a cobrança de dívidas resultantes da concessão de crédito, nomeadamente quando tais cobranças ocorram fora da RAEM — é usual em algumas jurisdições invocarem-se os efeitos naturais decorrentes dos contratos de jogo e de aposta como fundamento da reserva de ordem pública, — inserindo o normativo constante do artigo 4.º, o qual estabelece expressamente que a concessão de crédito para jogo ou para aposta constitui fonte de obrigações civis”. Vide Ponto 4 da Nota Justificativa do “Projecto de Proposta de Lei que Regula a Concessão de Crédito para Jogo ou para Aposta em Jogos de Fortuna ou Azar ou Outros Jogos em Casino” que veio substancialmente a ser aprovado através da Lei n.º 5/2004.

⁷⁶ O conceito de “dinheiro” para efeitos da regulação do crédito para jogo é de uma enorme abrangência, incluindo não apenas o numerário, mas também outras formas de pagamento, que correspondem verdadeiramente a instrumentos de crédito financeiro ou bancário (vd. artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2004). Tal decorreu de uma opção consciente do legislador macaense de não procurar limitar os tipos contratuais que poderiam ser usados pelas partes para realizarem a concessão do crédito para jogo. Vide Ponto 4 da Nota Justificativa do “Projecto de Proposta de Lei que Regula a Concessão de Crédito para Jogo ou para Aposta em Jogos de Fortuna ou Azar ou Outros Jogos em Casino” que veio substancialmente a ser aprovado através da Lei n.º 5/2004.

⁷⁷ Ao abrigo de um contrato celebrado por escrito e reconhecimento notarial, sujeitos a aprovação pelo governo (vd. artigo 8.º da Lei n.º 5/2004), com uma sub/concessionária de jogos de fortuna ou azar em casino (vd. artigo 3.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2004).

⁷⁸ Apenas podem existir relações de concessão de crédito entre: (i) um sub/concessionário, na qualidade de concedente, e um jogador ou apostador, na qualidade de concedido; (ii) um promotor de jogo, na qualidade de concedente, e um jogador ou apostador, na qualidade de concedido; ou (iii) um sub/concessionário, na qualidade de concedente, e um promotor de jogo, na qualidade de concedido (vd. artigo 3.º, n.º 6 da Lei n.º 5/2004). Os concedentes de crédito não podem exercer a actividade de concessão de crédito por interposta pessoa ou entidade (vd. artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 5/2004), sendo nulo o acto ou contrato que pretenda realizar tal transferência de qualidade de concedente para um terceiro (vd. artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2004). A concessão de crédito para jogo por entidades não autorizadas pela Lei n.º 5/2004, constitui usura para jogo, criminalizada pelo artigo 13.º da Lei n.º 8/96/M. Note-se que antes da entrada em vigor da regulação sobre crédito para jogo, a concessão a título oneroso de crédito para jogo seria sempre considerado usura para jogo.

O problema que todas as jurisdições de jogo que concedem crédito para jogo têm que enfrentar, prende-se com a cobrança destes créditos noutras jurisdições, onde não há crédito para jogo ou eventualmente sequer uma legalização do jogo propriamente dita. A tendência é para as jurisdições que se manifestam mais intolerantes perante o jogo não consentiam na cobrança coerciva dos créditos concedidos para jogo, através da execução judicial de bens dos devedores localizados no seu território. Em muitos casos, consideram-se que os créditos concedidos para jogo são apenas obrigações naturais que não podem ser executadas judicialmente. Em Macau, a questão central neste particular passa pela cobrança de crédito para jogo concedido a apostadores de Hong Kong ou da China Continental. Se parece claro que tais dívidas possam ser executadas perante os tribunais de Hong Kong⁷⁹, já o mesmo actualmente não poderá acontecer na China Continental onde os tribunais competentes deverão recusar a cobrança do crédito para jogo que tenha sido concedido em Macau e que esteja em dívida por falta de pagamento voluntário do devedor⁸⁰.

IX. Tributação do Jogo

O Imposto Especial sobre o Jogo encontra-se previsto pela Lei n.º 16/2001 e está regulado pormenorizadamente nos vários Contratos de Concessão. Os sub/concessionários estão sujeitos a uma taxa de 35%

⁷⁹ Assim o tem entendido a jurisprudência dos tribunais de Hong Kong, Vide, nomeadamente, processos: Wong Hon versus Sheraton Desert Inn, HK Court of Appeal, 1995; Las Vegas Hilton Corporation versus Lo Yuk Leong, HK Court of Appeal, 1997; The Mirage Casino-Hotel versus Tao Hiu Ming William and Yung Sal Lan Shirley, HK Court of Appeal, 1999; Rambas Marketing Co., LLC versus Chow Kam Fai David, HK Court of Appeal, 2002 (citados em JORGE A.F. GODINHO, *Credit for Gaming in Macau*, in *Gaming Law Review*, Volume 10, n.º 4, 2006, página 367, nota 41).

⁸⁰ Cremos que o *Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Judiciais em Matéria Civil e Comercial entre o Interior da China e a Região Administrativa Especial de Macau*, recentemente firmado e publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 12, de 22 de Março de 2006, não alterou relevantemente este estado de coisas e que um tribunal da China Continental deveria recusar a execução de uma decisão judicial de Macau que visasse executar uma dívida de jogo (ou de crédito para jogo), mais não seja por tal ser contrário à reserva de ordem pública daquele ordenamento jurídico.

sobre as receitas brutas de exploração do jogo⁸¹ (vd. artigo 27.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 16/2001). Para além desta taxa básica, que deve ser entregue mensalmente nas Finanças de Macau (vd. artigo 27.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2001), devem também:

- Efectuar uma contribuição anual até 2% sobre as receitas brutas de exploração do jogo, a favor de uma fundação pública que tenha por fins *a promoção, o desenvolvimento e o estudo de acções de carácter cultural, social, económico, educativo, científico, académico e filantrópico* (vd. artigo 22.º, n.º 7 da Lei n.º 16/2001) (actualmente estas receitas revertem em favor da Fundação Macau); e
- Efectuar uma contribuição anual até 3% das receitas brutas de exploração do jogo, para *o desenvolvimento urbanístico, a promoção turística e a segurança social* (vd. artigo 22.º, n.º 8 da Lei n.º 16/2001) (actualmente estas receitas revertem em favor do orçamento geral da RAEM).

Ainda que tal resulte numa carga fiscal total hipotética ao abrigo do Imposto Especial sobre o Jogo de 40% sobre as receitas brutas de exploração do jogo, foi possível aos sub/concessionários negociar condições contratuais ligeiramente mais favoráveis nos respectivos Contratos de Concessão⁸².

Assim sendo, a taxa fiscal efectivamente aplicável ao abrigo dos Contratos de Concessão dos sub/concessionários é de apenas 1,6% (e não 2%) sobre as receitas brutas de exploração do jogo, que deverá reverter para uma fundação pública com finalidades culturais ou filantrópicas (actualmente, a Fundação Macau) e de apenas 2,4% (e não 3%) da recei-

⁸¹ Importa realçar que o Imposto Especial sobre o Jogo incide sobre as receitas brutas de exploração do jogo em casino e não sobre as receitas líquidas ou lucros (após dedução das despesas ou custos necessários à obtenção das receitas ou proveitos, tal como acontece para efeitos do Imposto Complementar de Rendimentos que apenas incide sobre os lucros comerciais ou industriais, após a dedução das despesas ou custos realizados). Note-se que até à presente data, nem mesmo o crédito mal parado (dívidas cuja cobrança não é possível) pode ser deduzido das receitas brutas a título de custos fiscais (o que habitualmente acontece noutras jurisdições de jogo que também tributam as “receitas brutas” geradas pelo jogo e se justifica por imperativos de justiça).

⁸² Os termos contratuais em material fiscal estabelecidos ao abrigo de cada um dos Contratos de Concessão, são essencialmente iguais, visto que todos tendem a aplicar o regime jurídico previsto na Lei n.º 16/2001 e restante legislação relevante.

ta bruta do jogo em casino para a promoção turística para a maioria dos sub/concessionários⁸³ (vd. cláusulas 48 e 49 dos Contratos de Concessão).

Para além deste Imposto Especial sobre o Jogo de taxa variável que incide sobre a receita bruta do jogo, acresce ainda a obrigação de pagamento de determinados prémios anuais de sub/concessão (de valor fixo e variável) em troca da atribuição da concessão. Enquanto que a parte fixa do prémio a pagar pelo sub/concessionário consiste num valor anual de trinta milhões de Patacas (vd. Despacho do Chefe do Executivo n.º 215/2001, de 31 de Outubro), a parte variável do prémio de concessão pretende reflectir o volume de jogo oferecido ao público, sendo calculada em função do número de mesas de jogo e de máquinas eléctricas ou mecânicas (nomeadamente, as “slot machines”) que estejam a ser exploradas. O montante relativo à parte variável do prémio anual a pagar por cada sub/concessionário é composto por: (i) trezentas mil patacas por cada mesa de jogo reservada a determinados jogos e jogadores, nomeadamente explorada em sala ou área especial (mesa de uma sala “VIP”); (ii) cento e cinquenta mil patacas por cada mesa de jogo “normal” (que não esteja reservada a determinados jogos e jogadores); e (iii) mil patacas por cada máquina de jogo eléctrica ou mecânica (nomeadamente, aquilo que se designa habitualmente de “slot machines”)⁸⁴.

Independentemente do número de mesas de jogo que cada sub/concessionário explore exactamente, em cada ano fiscal, a parte variável do

⁸³ A SJM está sujeita apenas a uma taxa de 1,4% sobre as receitas brutas de exploração do jogo, sendo que esta diferença de tributação de 1% supostamente decorre da prestação de determinadas contribuições em espécie por esta operadora (sobretudo certas obrigações de dragagem) (vd. cláusula 100 do Contrato de Concessão da SJM).

⁸⁴ A composição do espaço de jogo em casino, naturalmente varia e sofre frequentes correcções, tendo as “slot machines” vindo a ganhar uma importância relativa crescente (em 2002, existiam 808 máquinas de jogos; em 2003, 814 máquinas de jogos; em 2004, 2.254 máquinas de jogos; em 2005, havia 3.421 máquinas de jogos; em 2006, 6.546 máquinas de jogos; e no primeiro semestre de 2007, 7.349 máquinas de jogos); tal é assim, mesmo considerando que o volume de jogo, no seu todo, também tenha aumentado consideravelmente (em 2002, existiam 339 mesas de jogos; em 2003, 424 mesas de jogos; em 2004, 1.092 mesas de jogos; em 2005, havia 1.388 mesas de jogos; em 2006, 2.762 mesas de jogos; e no primeiro semestre de 2007, 2.970 mesas de jogos). Dados estatísticos sobre o número de mesas de jogos e máquinas de jogos citados conforme registados na Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, Vide <http://www.dicj.gov.mo/PT/Estat/DadosEstat/2007/estat.htm#n4> — último acesso realizado no dia 23 de Maio de 2007.

prémio nunca pode ser inferior ao montante que resultaria da exploração permanente de cem mesas de jogo em salas “VIP” e cem mesas de jogo não reservadas. Assim sendo, o total do prémio de jogo anual será composto de, pelo menos, trinta milhões de Patacas relativo à parte fixa do prémio de jogo, e nunca menos que quarenta e cinco milhões de Patacas decorrente da parte variável, totalizando um valor mínimo de setenta e cinco milhões de Patacas (vd. cláusula 47 dos Contratos de Concessão).

Outra questão que merece ser devidamente considerada é a tributação incidente nas quantias pagas pelos sub/concessionários aos “seus” promotores de jogo, que se encontra também prevista na Lei n.º 16/2001. Todos os pagamentos (comissões e outras remunerações) entregues aos promotores de jogo, estão sujeitos a uma taxa liberatória de 5%, que deverá ser retida na fonte pelo sub/concessionário⁸⁵, que deverá receber apenas valores líquidos (após a dedução dos impostos incidentes sobre essas quantias) e que devem ser entregues, mensalmente, às Finanças. Acresce que a Lei n.º 16/2001 permite que o governo possa conceder (como veio a acontecer) uma isenção parcial e temporária, do imposto incidente sobre as remunerações pagas aos promotores de jogo, que não pode ser superior a 40% da taxa do imposto (que determina uma taxa de imposto efectiva de apenas 3%), por um período não superior a cinco anos, renovável (vd. artigo 29.º da Lei n.º 16/2001 e cláusula 51, n.º 1 do Contrato de Concessão).

Em princípio, a incidência do Imposto Especial sobre o Jogo não isenta os sub/concessionários do pagamento de outros impostos, contribuições, taxas ou emolumentos que sejam devidos face ao disposto na legislação da RAEM⁸⁶ (vd. artigo 28.º, n.º 1 da Lei n.º 16/2001 e

⁸⁵ Ao que acresce que todos os operadores de jogo estão obrigados a realizar uma retenção na fonte dos montantes de imposto incidente sobre os salários ou outras remunerações pagas aos seus trabalhadores, bem como os promotores de jogo com quem estejam associados. Os empregados dos sub/concessionários recebem apenas valores líquidos de impostos devidos, devendo o montante dos impostos retidos na fonte ser entregue nas Finanças trimestralmente (vd. artigo 32.º do Imposto Profissional e cláusula 51, n.º 2 do Contrato de Concessão).

⁸⁶ As modernas operações de casino, procuram integrar uma vasta panóplia de serviços de turismo, oferecendo ao público não apenas jogo, mas também outras formas de entretenimento, retalho comercial e prestações de serviços. Nesta medida, haverá que considerar a carga fiscal aplicável a essas outras actividades, a ser suportada pelos operadores de jogo, bem como eventuais outras isenções e benefícios fiscais aplicáveis. Para

cláusula 52 dos Contratos de Concessão). No entanto, em nome do *interesse público* poderá ser concedido aos sub/concessionários uma isenção, temporária e excepcional, total ou parcial, do pagamento do Imposto Complementar de Rendimentos (vd. artigo 28.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2001). Estas isenções de pagamento (e não das restantes obrigações fiscais aplicáveis) do Imposto Complementar de Rendimentos, ainda que sejam concedidas apenas temporariamente, visam evitar uma sobrecarga fiscal e dupla tributação dos rendimentos do jogo, tendo sido concedida sistematicamente pelo governo a todos os sub/concessionários, por períodos renováveis de cinco anos.

X. Notas Finais

Procuramos no presente texto fazer um curto apanhado de alguns dos aspectos do regime jurídico do jogo de fortuna ou azar em casino de Macau, que nos parecem ser de maior relevo⁸⁷, tendo em conta a sua importância para a atracção de investimento para o Território, e sem termos descuidado que há seguramente uma série de questões nas quais o regime jurídico do jogo em casino de Macau pode certamente ainda ser substancialmente melhorado. Aliás, ainda em 2006, foi realizada uma importante revisão da legislação relativa ao combate ao branqueamento de capitais (e do financiamento do terrorismo) que também teve um impacto importante na regulação aplicável aos casinos⁸⁸, o que terá segu-

mais desenvolvimentos sobre o regime fiscal de Macau, Vide, entre outros, HERMÍNIO RATO RAINHA, *Apontamentos de Direito Fiscal*, Fundação Macau, Macau 1996; HERMÍNIO RATO RAINHA, *Impostos de Macau*, Fundação Macau, 1997; JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Direito Fiscal (Visão Geral)*, Apontamentos, Macau 2003/2004; CARLOS NORONHA, *The Law and Practice of Macau Taxation*, Prentice Hall, 2004; LOUISA HO MEI VA, *Macao Master Tax Guide*, CCH, 2006.

⁸⁷ Em particular, entre outros aspectos que poderiam certamente ainda referir-se, optamos por não tratar autonomamente das questões relativas ao regime societário e penal específico do *direito do jogo* de Macau. Temos presente que apenas introduzimos muitas das questões que estão associadas à regulação do jogo na RAEM.

⁸⁸ O regime jurídico relativo à prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais foi actualizado em 2006, através da Lei n.º 2/2006, de 3 de Abril, e pela Lei n.º 3/2006, de 10 de Abril, sobre a prevenção e repressão dos crimes de terrorismo. Posteriormente, este quadro legal veio a ser completado através de regulação pormenorizada realizada no Regulamento Administrativo n.º 7/2006, de 15 de Maio, que veio a determinar as medidas preventivas dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo, que deveriam ser adoptadas, tendo-se também criado o

ramente sido a alteração legislativa mais relevante em matéria de jogo, tomada mais recentemente.

Os próximos passos da reforma legislativa do direito do jogo de Macau terão seguramente como objecto, a regulação do regime das infracções administrativas aplicáveis aos sub/concessionários de jogos em casino (já anunciada, mas que ainda não foi publicada⁸⁹), a regulamentação aplicável às máquinas electrónicas (“slot machines”) determinando, entre outros aspectos que se considerem relevantes, o nível mínimo de retorno das apostas aos jogadores⁹⁰, a legislação especial para os jogadores compulsivos⁹¹ e um pacote legislativo de cariz urbanístico (este suspeita-se que sofrerá de maiores resistências), destinado a determinar quais são as zonas de jogo de Macau, onde os casinos podem ser localizados, e a estabelecer as zonas de protecção, onde não se deverá permitir a construção

Gabinete de Informação Financeira pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 227/2006, de 7 de Agosto, para coordenar a luta contra o branqueamento de capitais (à imagem do que acontece noutras jurisdições). No que diz respeito à indústria do jogo, importa também referir a Instrução da DICJ n.º 2/2006, de 13 de Novembro, que veio determinar uma obrigação por parte dos sub/concessionários em registarem e informarem a DICJ de todas as transacções suspeitas e de todas as transacções (consideradas suspeitas ou não) que excedam meio milhão de Patacas (que não serão seguramente poucas, tendo em conta as quantias astronómicas que são corriqueiramente apostadas nas salas “VIP” dos casinos de Macau).

⁸⁹ Assim, o legislador macaense anunciou que entre “os trabalhos a desenvolver” em 2007 se deverão incluir “a definição de normas que regulamentam as matérias sobre infracção administrativa” relativas à indústria do jogo, “bem como a entrada e utilização das salas de jogo”, que é um outro ponto que recentemente suscitou acesa polémica (Vide, *Linhas de Acção Governativa de 2007 para a Área da Economia e Finanças*, página 79).

⁹⁰ Tal como acontece noutras jurisdições onde se determina que uma percentagem relativamente elevada dos valores apostados (normalmente a rondar os 90%) tenha que ser devolvido ao público a título de prémios de jogo.

⁹¹ Seguramente umas das questões mais delicadas e um autêntico deserto em matéria de regulamentação na RAEM. Em muitas jurisdições exige-se que os operadores de jogo tenham um programa interno de combate à dependência do jogo que preencha determinados requisitos mínimos, nomeadamente, que permita que os jogadores compulsivos possam ser excluídos (eventualmente judicialmente) ou possam solicitar a sua *auto-exclusão* do espaço de jogo dos casinos para sua própria protecção. Em parte tal é reconhecido expressamente pelo legislado macaense que afirma que pretende “em articulação com a sociedade civil” vir a “desenvolver iniciativas para curar e prevenir o jogo compulsivo e as suas ramificações, com recurso à colaboração de profissionais qualificados” durante o ano financeiro de 2007 (Vide, *Discurso de Apresentação das Linhas de Acção Governativa de 2007 do Chefe do Executivo*, página 14).

de casinos e não se possa oferecer jogo ao público (nomeadamente, perto de hospitais, creches, lares de idosos, escolas, parques infantis, igrejas ou templos)⁹².

Finalmente, e entre outros aspectos da legislação do jogo de Macau, seguramente dignos de revisão ou aperfeiçoamento que se poderiam ainda certamente apontar, merece ainda uma menção honrosa a possibilidade de se vir a adoptar medidas de protecção ao *consumidor apostador*⁹³ (também o direito do consumo em Macau está muito aquém das necessidades da sociedade urbana e moderna do Território, mas também neste último ponto haverá seguramente quem pense que o comprador é que se deverá acautelar ou como se costumava dizer noutros tempos, *caveat emptor*). Num certo sentido, o direito do jogo de Macau é uma obra ainda inacabada, ainda algo tosco, nu ou cru, visto que há um conjunto de questões básicas que ainda não foram adequadamente trabalhadas e sobre as quais se aguarda pacientemente que a necessária regulamentação — muitas vezes, já anunciada — venha finalmente a ser aprovada.

⁹² Trata-se de tomar em conta a natureza potencialmente nefasta do jogo para efeitos daquilo que habitualmente é designado de planeamento urbanístico ou “zoning”, afastando os casinos (e outros serviços associados) de determinadas zonas mais sensíveis.

⁹³ A protecção dos jogadores e apostadores, enquanto consumidores, é uma problemática ainda em emersão, mas parece razoável que se requeira que os operadores do jogo, por exemplo, cumpram certos deveres legais de informação sobre as probabilidades de sucesso e percentagem mínimo de retorno das apostas de cada jogo oferecido ao público.