

Comentário sobre a Lei da Concorrência nos Jogos de Macau

*Wang Chang Bin**

I. Introdução

Em Agosto de 2001, a Assembleia Legislativa de Macau aprovou a Lei n.º 16/2001, ou seja, o Regime Jurídico da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar em Casino (a seguir, abreviadamente designada por Lei n.º 16/2001). Esta Lei estipula nos seus Artigos 18.º e 21.º as regras da concorrência no sector do jogo de fortuna ou azar. Apesar de muitos dos diversos países e regiões do mundo terem elaborado leis da concorrência¹, possivelmente só Macau tem introduzido as regras da lei da concorrência no sector do jogo. Creio que esta acção não é fruto da inspiração repentina dos legisladores de Macau, mas reflecte que eles são previdentes e perspicazes. Aceita-se que se tenham apercebido de que, embora depois da abertura do mercado do jogo de Macau, a concorrência seja inevitável por causa da entrada de mais companhias de jogos no mercado de Macau, será impossível excluir que num momento futuro algumas companhias de jogos, partindo dos seus próprios interesses, comecem a usar diversos meios para reprimir a concorrência, conduzindo a que os frutos da abertura do mercado de jogos sejam destruídos completamente. Por isso, a elaboração da regra competitiva é certamente a acção necessária para a garantia do vigor do mercado de jogos.

No entanto, desde a aprovação da Lei n.º 16/2001 que as disposições relativas à concorrência nunca foram atendidas; muitas pessoas, incluindo trabalhadores juristas, não se têm mesmo apercebido da sua existência. Por exemplo, desde o início do ano de 2009, as companhias discutem sobre a criação de uma câmara comercial do jogo e pensam coordenar

* Professor adjunto do Instituto Politécnico de Macau e doutor em Direito.

¹ Até hoje já há mais de cem países que têm elaborado a lei da concorrência. Mas a sua designação é diferente nos diferentes países. Por exemplo, nos EUA é designada por Lei contra o Trust; na Alemanha, por Lei contra a Restrição da Concorrência e no Interior da China, por Lei contra o Monopólio. No presente artigo, vão ser usadas alternadamente estas designações, de acordo com diferentes necessidades.

os seus passos nalguns problemas². Este é um acontecimento que poderá trazer grandes efeitos à concorrência no jogo. Mas, embora haja muitos comentários sobre este assunto, ninguém tem emitido pareceres de acordo com o disposto sobre a concorrência no jogo, estabelecido na Lei n.º 16/2001. Por isso, podemos dizer que estas disposições ainda não se tornaram exteriormente conhecidas, tal como “raparigas de famílias estrangeiras”, que são criadas “nos aposentos femininos”.

O presente artigo intenta apresentar estas “raparigas de famílias estrangeiras” à população de Macau e às pessoas interessadas no seu conhecimento. Chamamos a estas disposições da Lei n.º 16/2001 “raparigas de famílias estrangeiras” justamente porque elas têm sido transpostas basicamente das disposições da lei geral da concorrência da países europeus e americanos, pertencendo ao âmbito de que “o estrangeiro é usado para servir Macau”. Se elas não têm sido conhecidas em Macau possivelmente é porque, por um lado, a linguagem usada nestas disposições da Lei n.º 16/2001 é altamente condensada e a sua conotação é difícil de ser compreendida pelas pessoas não especialistas neste domínio e, por outro, muitas pessoas ainda não sabem como aplicar estas disposições ao sector do jogo.

Baseando-se na situação concreta do sector do jogo de Macau, o presente artigo expõe, por um lado, o conteúdo concreto das disposições da concorrência da Lei n.º 16/2001, analisando concentradamente a sua conotação no sector do jogo de Macau e, por outro, esforça-se por discutir e comentar as vantagens e desvantagens da Lei n.º 16/2001, esperando aperfeiçoar as actuais disposições jurídicas ou fazer com que estas disposições em vigor sejam efectivamente executadas em Macau. Para o efeito, o presente artigo vai dividir-se em cinco partes. As primeiras quatro estudam sucessivamente a acção do Cartel (n.º 3 do Artigo 21.º), a acção do abuso da posição dominante no mercado (n.º 4 do Artigo 21.º), as consequências jurídicas destas duas acções (n.º 5 e n.º 6 do Artigo 21.º) e o administrador em cadeia (Artigo 18.º); a quinta e última parte vai fazer um comentário geral sobre a Lei da Concorrência no Jogo de Macau e vai apresentar algumas propostas.

² Vide as reportagens de 24 de Fevereiro, 20 de Abril e 19 de Maio de 2009 no *Jornal Ou Mun*.

II. Acção de Cartel da Companhia de Jogos

Por acção de Cartel designa-se a acção de duas ou mais companhias se unirem para impedir, restringir ou falsear em comum a concorrência. O n.º 3 do Artigo 21.º da Lei n.º 16/2001 é a disposição respeitante à acção de Cartel de companhias de jogos, que diz: “São proibidos os acordos e as práticas concertadas, qualquer que seja a forma que revistam, entre as concessionárias ou sociedades pertencentes aos respectivos grupos, que sejam susceptíveis de impedir, restringir ou falsear a concorrência entre as concessionárias”.

Estas palavras mostram que se a acção de companhias corresponder às seguintes condições, poderão ser julgadas contrárias à lei da concorrência no jogo: 1. A acção de duas ou mais companhias; 2. Um acordo ou uma acção concertada; 3. O acordo ou acção concertada pode impedir, restringir ou falsear a concorrência aqui abreviadamente “restringir ou contrariar a concorrência”.

1. Acção de duas ou mais companhias

Em primeiro lugar, já que o que é proibido no n.º 3 do Artigo 21.º são os acordos ou práticas concertadas, estes ocorrem inevitavelmente entre duas ou mais companhias de jogos. Se só uma companhia de jogos exerce a acção contra a concorrência, esta acção não pertence à esfera de jurisdição deste número do Artigo 21.º, mas pertence à esfera de jurisdição do n.º 4 do Artigo³.

Em segundo lugar, as duas ou mais companhias devem ser companhias de jogos? Não. Por exemplo, as companhias A e C estão unidas num Cartel; no entanto a companhia A é companhia concessionária e companhia C não é companhia concessionária, mas é companhia mãe da companhia concessionária B. Se o objectivo da união das companhias A e C consistir em restringir a concorrência entre as companhias concessionárias A e B, esta será a acção de Cartel prevista no n.º 3 do Artigo 21.º; se o objectivo das companhias A e C se unirem num Cartel consistir em restringir apenas a concorrência entre as companhias A e C, não tendo a ver com a concorrência entre as companhias concessionárias, a sua acção de união não será a acção de Cartel disposta no n.º 3 do Artigo 21.º.

³ Os detalhes podem ser vistos na parte posterior do artigo.

Aqui, a chave reside em o Cartel formado poder ou não “impedir, restringir ou falsear a concorrência entre as companhias concessionárias”. Se puder impedi-la, limitá-la ou falseá-la, mesmo que a companhia C não se dedique directamente ao negócio de jogos, também poderá ser o sujeito da violação à lei n.º 16/2001.

Ainda é necessário prestar atenção ao seguinte ponto: Embora aqui se diga “a concorrência entre as companhias concessionárias”, isto não significa a concorrência entre as companhias concessionárias relativamente a todos os seus produtos, mas só a que se refere aos jogos de fortuna ou azar em casino. Concretamente, refere-se aos 24 tipos de jogos de fortuna ou azar previstos no n.º 3 do Artigo 3.º da Lei n.º 16/2001, tais como Bacará, “*Black Jack*” ou “*Vinte e um*”, etc.

As companhias de jogos de Macau negociam geralmente não só em jogos de fortuna ou azar, mas também hotéis, restaurantes e mercadorias. Se duas companhias de jogos chegarem a acordo sobre o preço de alguma marca de vestuário, embora este acordo seja uma acção restrigente da concorrência, esta acção não pertence à esfera de jurisdição da Lei n.º 16/2001, mas deve ser sujeita à jurisdição do Código Comercial e doutras disposições jurídicas relacionadas. A razão disso está em a Lei n.º 16/2001 se referir apenas ao “regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”, excluindo outras matérias além dos jogos.

Em terceiro lugar, o que significam as afirmações “entre as concessionárias ou sociedades pertencentes aos respectivos grupos” neste número do Artigo? Não podemos encontrar a resposta na própria Lei n.º 16/2001. Mas, podemos consultar as disposições relacionadas no Código Comercial. O Artigo 489.º do Código define : “Dois ou mais empresários comerciais podem, sem prejuízo da sua personalidade jurídica, constituir entre si um agrupamento de interesse económico, a fim de facilitar ou desenvolver a sua actividade económica ou melhorar ou aumentar os resultados da mesma.” Este Código define ainda no n.º 2(a) do seu Artigo 490.º: O agrupamento não pode “exercer, directa ou indirectamente, um poder de direcção ou de controlo das actividades próprias dos seus membros ou das actividades de um outro empresário, nomeadamente nos domínios relativos ao pessoal, às finanças e aos investimentos”.

Estas disposições dizem-nos que o sentido do “agrupamento” usado no Código Comercial de Macau é relativamente estreito, designando

apenas alguma forma da união de companhias independentes para prosseguir determinados interesses económicos e nenhuma parte tem o poder de direcção ou de controlo, excluindo-se por isso o caso de companhia mãe-filho formada para o controlo de quotas. Embora várias companhias pertençam ao mesmo agrupamento de interesses, devido ao facto de elas serem todas relativamente independentes, os acordos ou práticas concertadas entre elas devem ser considerados como convenções ou acções conjuntas formadas entre diferentes companhias.

2. Acordo ou prática concertada

Se duas ou mais companhias de jogos tiverem assinado um contrato de restrição clara da concorrência, é indubitável que este contrato é um acordo no sentido do n.º 3 do Artigo 21.º. No entanto, na lei da concorrência, a noção de “acordo” é muito ampla: já chega existir o mínimo elemento fundamental exigido pela constituição de um acordo — a vontade comum dos interessados, não se exigindo a existência de um acordo oficial. A razão disso está em que como a lei de concorrência proíbe claramente os acordos vocacionados para a restrição da concorrência, na vida real a maioria esmagadora dos acordos não se manifestam como contratos escritos, mas como acordos escondidos e não escritos.

Sem embargo, se só existirem práticas concertadas, mas não se puderem demonstrar a existência da “vontade comum” entre os interessados, não poderão ser punidas as práticas concertadas. Por exemplo, no sector do jogo, os “produtos” das diversas companhias, tais como o Bacará, “Black Jack” ou “Vinte e um”, são completamente iguais e os níveis dos seus preços fixos, ou seja, os da inferioridade dos jogadores, são também basicamente iguais. Estes preços igualmente fixos são possivelmente os resultados da estrutura semelhante dos custos dos seus “produtos”, ou costumes há muito formados no sector, ou mesmo os resultados da forte concorrência entre as diversas companhias, não certamente os preços conjuntamente controlados por elas.

3. Possibilidade de restringir a concorrência

Os acordos ou práticas concertadas entre companhias de jogos, desde que sejam suficientes para produzir efeitos da restrição da concorrência, poderão violar a lei de concorrência nos jogos. Esta é uma ideia extrema-

mente importante. A lei de concorrência nos jogos de Macau toma como único elemento essencial o de se restringir ou não a concorrência, o que significa que os outros elementos, tais como a segurança social, a justiça e o emprego, não são tomados como factores de ponderação. Quer dizer que se um acordo ou prática concertada puder restringir a concorrência, mesmo que favoreça a segurança social, a justiça e o emprego, também não poderá ser alterada a sua natureza contrária à lei.

A possibilidade de restringir a concorrência ainda significa que a violação à lei da concorrência não toma como elemento essencial as consequências dos prejuízos produzidos. Quer dizer, desde que o acordo ou prática concertada produza necessariamente consequências de restrição da concorrência, poderá ser julgado contrário à lei.⁴

4. Formas típicas de manifestação das práticas de Cartel

Em geral, considera-se que os acordos relativos à fixação de preços, à restrição de rendimentos, à repartição do mercado e à recusa conjunta de negócios têm necessariamente a natureza de restrição da concorrência; por isso, nos termos técnicos da lei da concorrência, a acção deste tipo é considerada “*illegal per se*” ou como “*hard-core cartels*”. Nos Estados Unidos ou na Europa, se as empresas que tiverem o relacionamento de concorrência se reunirem e discutirem sobre estes problemas, poderão ser consideradas violando a lei.

1) Fixação de preços e restrição de rendimentos

A fixação de preços é o mais preocupante da lei da concorrência, porque a concorrência de preços é a forma de manifestação mais importante e directa da concorrência entre empresas. Aqui, precisamos em primeiro lugar de perceber o que são os preços dos “produtos” dos jogos.

⁴ A lei anti-trust dos Estados Unidos e a lei da concorrência nos jogos de Macau são idênticas neste ponto. No caso “*Interstate Circuit v. United States* (306. U.S. 208, 1939)”, o Tribunal Supremo dos Estados Unidos considera: “Desde que o rival concorrente aceite o convite e participe num projecto, e se a prática deste projecto restringir necessariamente o comércio entre estados, mesmo que anteriormente não tenha existido nenhum acordo, será suficiente julgar a formação da conspiração (*conspiracy*), indicada na Lei de Sherman”; “Mesmo que não exista a acção conjunta ou o acordo entre as companhias participantes na conspiração, poderá formar-se a conspiração ilegal, o que é evidente.”

Os preços dos produtos em geral são muito claros e explícitos. Quando fazemos compras no supermercado, vemos os seus preços marcados nos rótulos. Mas, quando os clientes compram “produtos” de jogos, tais como Bacará e “Black Jack” ou “Vinte e um”, sabem quais os seus preços? Isso já não é muito claro e explícito. Os seus preços, se forem expressos em termos de jogos, serão a “inferioridade dos jogadores”, o que significa a percentagem que a parte “comida” pelo banqueiro ocupa no volume total das apostas feitas pelos jogadores na área de aposta de um tipo de jogo. Falando-se em forma vulgar, a inferioridade dos jogadores é o barato médio cobrado pelo casino ou outras instituições comerciais de jogos na aposta mútua dos jogadores, sendo por isso o preço cobrado ao jogador pelo casino que presta o serviço aos jogos⁵. A inferioridade dos jogadores de cada tipo de “produtos” de jogo pode ser regulada: a companhia de jogos pode baixar este preço, adoptando a estratégia “vender em grande quantidade e com pequena margem de ganho” para concorrer com outras companhias de jogos. Por isso, se companhias de jogos discutem sobre a fixação da inferioridade dos jogadores, isto significa que discutem sobre a fixação dos preços dos “produtos” de jogos. Esta é uma acção contra a concorrência, violando o disposto do n.º 3 do Artigo 21.º⁶.

O acordo sobre a fixação de preços não se refere certamente a preços definitivos de produtos, exercendo, através de uma série de meios, efeitos sobre os preços ou os elementos constituintes dos preços, o que também é contrário à lei. No sector do jogo, de um modo geral, o preço definitivo

⁵ Quanto ao problema sobre a fixação dos preços dos produtos de jogo, pode ver-se a obra de Wan Wu Yi: “Sistema de Fixação de Preços de Jogo e Teoria sobre os Preços de Jogo”, *Boletim Académico do Instituto Politécnico de Macau*, n.º 1, 2009. Quanto aos preços de jogos e noções relacionadas adoptados na parte seguinte do presente artigo tem sido consultada principalmente esta obra.

⁶ A inferioridade dos jogadores não é preço explicitamente marcado tal como nos rótulos das mercadorias do supermercado. Ao decidir fazer a aposta, o jogador talvez não possa perceber intuitivamente a existência da inferioridade dos jogadores, que prestam maior atenção à taxa de compensação. Para prevenir a vigarice, o governo pode legislar a inferioridade dos jogadores. Por exemplo, o Governo de Macau tem legislado explicitamente as taxas de retribuição de prémios relativas ao bilhete de lotaria do desporto, à corrida de galgos, à corrida de cavalos e ao bilhete de lotaria de tipo chinês. As exposições relacionadas podem ser vistas na dita obra de Wang Wu Yi. O disposto pelo governo sobre a inferioridade dos jogadores tem por objectivo proteger os interesses dos consumidores de jogos, não sendo contrário à lei de concorrência, embora este tipo de política pública exerça efeitos reais sobre a concorrência entre as companhias de jogos.

do “produto” de jogo — inferioridade dos jogadores — é raramente regulado, quase eternamente inalterado, principalmente porque as técnicas para a definição ou regulação da inferioridade dos jogadores são bastante complicadas. Mas, as companhias de jogos podem regular indirectamente a inferioridade dos jogadores através da regulação das regras de jogos ou das taxas de compensação. Se as companhias de jogos se unirem para fixar a taxa de compensação de um jogo, ou regular as regras de jogos, esta prática não terá, de facto, a diferença da fixação da inferioridade dos jogadores, sendo, por isso, um tipo de acordo sobre a fixação de preços. Além disso, o volume da aposta mínima ou máxima de jogadores e o custo do jogo são também factores importantes que afectam a fixação dos preços de jogos. Se as companhias de jogos se unirem para fixá-los, esta prática também será considerada como acordo sobre a fixação de preços.

Segundo reportagens, as companhias de jogos de Macau intentam unir-se para congelar o vencimento dos recursos humanos⁷. Do ponto de vista do mercado de mão-de-obra, o vencimento dos recursos humanos é justamente o preço da mão-de-obra. O congelamento do vencimento dos recursos humanos equivalerá em grande medida ao congelamento de oportunidades de movimento do pessoal qualificado, o que impedirá a concorrência das companhias de jogos relativamente ao pessoal qualificado. Um caso de 2001 ocorrido nos Estados Unidos mostra que não só a congelamento do vencimento dos recursos humanos, mas também a troca, entre rivais concorrentes, de informações sobre o vencimento do pessoal violam a lei contra o *trust*⁸. Do ponto de vista do produto do jogo, o vencimento dos recursos humanos é um dos factores importantes decisivos do preço de produto. O sector do jogo é um sector de mão-de-obra densa e o vencimento dos recursos humanos ocupa grande percen-

⁷ Ver a nota 2.

⁸ *Todd v. Exxon Corp.*, 275 F.3d 191 (2d Cir. 2001): A parte queixosa acusou Exxon e outras companhias do sector de petróleo por terem trocado informações sobre os vencimentos dos trabalhadores nos postos referentes à gerência e à técnica profissional, considerando que esta prática tinha violado a lei contra o *trust*. Neste caso, os acusados convidaram a Companhia Towers Perrin para recolher dados de vencimentos e esta companhia forneceu uma vez por dois anos ao acusado os dados recolhidos. A Towers Perrin actualizava anualmente os dados. O mais importante é que o departamento de recursos humanos da companhia acusada realizava pelo menos três vezes por ano reuniões discutindo e trocando as informações relacionados com o vencimento, incluindo os orçamentos dos vencimentos actuais e futuros.

tagem no custo do produto. Por isso, a congelamento do vencimento dos recursos humanos é também um dos meios importantes para a fixação do preço definitivo.

O preço do produto é determinado pela oferta e procura, e a restrição da oferta de um produto provoca inevitavelmente a subida do preço. Por isso, a restrição da oferta de um produto provoca a subida do preço; a restrição do rendimento é quase igual à fixação do preço. Justamente por esta causa, a restrição do rendimento é também considerada como “hard-core cartels” na lei da concorrência. Tal como a empresa que produz produtos, a companhia de jogos também pode exercer, através da restrição do “rendimento”, efeitos sobre o preço do “produto” de jogo. Por exemplo, companhias de jogos podem unir-se para restringir a quantidade de mesas de jogo de cada companhia, ainda podem restringir a abertura de novos casinos e mesmo podem atingir, através da restrição do número de trabalhadores, o objectivo de restringir o rendimento. Todos estes são efeitos produzidos pela concorrência normal entre as companhias de jogos.

2) Repartição do mercado e união para a recusa de negócios

Por repartição do mercado designa-se a divisão dos mercados por parte de diversas empresas; cada uma realiza os seus negócios no mercado que lhe tenha sido distribuído e não entra nos mercados de outras empresas. Os efeitos negativos causados pela divisão dos mercados à concorrência são às vezes ainda maiores do que os motivados pela fixação de preços. Tendo fixado os preços, as empresas ainda podem fazer concorrência, através de outras formas (por exemplo, oferta de prendas, atendimento cordial de clientes, etc.). Mas, tendo dividido os mercados, as empresas podem evitar completamente a concorrência vinda de outras empresas. No sector do jogo de Macau, actualmente ainda é difícil imaginar o problema de divisão dos mercados, mas também não se pode excluir a possibilidade de existirem práticas de repartição de “produtos” por parte de companhias de jogos ou algumas acções de VIP de alguns tipos.

Por união para a recusa de negócios designa-se as diversas companhias, que a fim de suplantarem alguns rivais concorrentes, se unem para não fazer negócios com estes rivais ou as empresas que têm o relacionamento de oferta e procura com estes rivais. Por exemplo, se um dia

no futuro, o governo permitir uma nova companhia de jogos entrar no mercado e, para impedir esta companhia de desenvolver seus negócios, as companhias de jogos que já estejam a negociar no mercado se reunirem exigindo ao intermediário (ou à companhia intermediária) que não apresente os clientes VIP a esta nova companhia; caso contrário, todas as companhias, com excepção daquela nova companhia, não negociarão com o intermediário ou a companhia intermediária. Esta é justamente uma prática de união para a recusa de negócios, contrária à lei da concorrência.

Aqui, devemos prestar atenção à diferença entre a união para a recusa de negócios que afecta a concorrência entre as companhias e o regime de “lista negra”. Para prevenir os jogadores problemáticos, muitos países têm redigido uma lista em que estão registados os jogadores problemáticos; a todos os que constam da lista não é permitido entrarem no casino. Este tipo de união para a recusa de negócios, que tem por objectivo “tratar a doença para salvar o doente”, difere completamente da dita união para a recusa de negócios que afecta a concorrência. Por isso, não pode ser incluída nas práticas ilegais.

III. As Companhias de Jogos AAbusam da Posição Predominante no Mercado

O n.º 3 do Artigo 21.º da Lei n.º 16/2001 refere-se principalmente às acções de duas ou mais companhias de jogos se reunirem para restringir a concorrência no mercado (existem acordos entre as companhias); o n.º 4 do Artigo 21.º diz respeito principalmente às acções de restrição da concorrência, que podem unilateralmente ser executadas por uma ou mais companhias de jogos (não existem acordos entre as companhias); neste número está definido: “É proibida a exploração abusiva, por uma ou mais concessionárias, de uma posição dominante no mercado ou numa parte substancial deste, que seja susceptível de impedir, restringir ou falsear a concorrência entre as concessionárias.” Apesar de esta disposição ter incluído “mais concessionárias”, na vida real é visto muito raramente o caso de duas ou mais companhias que sem nenhum acordo entre si explorem colectivamente a posição predominante no mercado. Se uma ou mais companhias cometerem, através de acordo, a exploração abusiva da posição predominante no mercado, a fim de “impedir, restringir ou falsear a concorrência entre as concessionárias”, a esta acção é aplicável o

disposto no n.º 3 do Artigo 21.º, parecendo que não é necessário aplicar-lhe o disposto no n.º 4 do Artigo 21.º, que se refere, principalmente, a uma companhia de jogos com a posição predominante no mercado.

Nesta parte, enfrentamos principalmente os seguintes problemas:

1. O que é a posição predominante no mercado? 2. Como é que se distingue a exploração abusiva da posição predominante no mercado?

1. Sentido da posição predominante no mercado

Por posição predominante no mercado designa-se, do ponto de vista da lei da concorrência, a capacidade de uma empresa fixar preços na concorrência. Sem esta capacidade, a empresa fica em posição inferior no mercado, só podendo obedecer a outros e não podendo ter poder de iniciativa suficiente, nem podendo ter capacidade de restrição da concorrência ou capacidade de monopólio do mercado. Com esta capacidade, a empresa possui a posição de monopólio ou posição predominante no mercado. Por isso, julgar se uma empresa tem ou não posição predominante no mercado, não se baseia principalmente na respectiva escala, volume das suas transacções e outros dados numéricos, como sentido absoluto.

Actualmente no mercado de jogos de fortuna ou azar de Macau funcionam no total seis companhias de jogos, das quais a maior é a Sociedade de Jogos de Macau, S.A (SJM), que é predominante em relação às outras companhias de jogos, tanto no aspecto do rendimento de jogos, como no aspecto do número dos casinos. Mas, podemos afirmar que a SJM possui a posição predominante no mercado? Obviamente que não. Tomemos como exemplo a “guerra dos comissões de jogo”, ocorrida nos últimos anos, que pode mostrar o forte grau da concorrência no mercado de jogos. A “guerra” mordiscou gravemente as quotas da SJM no mercado de jogos e provocou reacção forte desta Sociedade, que condenou outras companhias de jogos por terem cometido “concorrência viciosa”⁹. Este acontecimento mostra obviamente que a SJM não tinha capacidade para controlar os problemas tal como o referido; quando outras companhias levantaram a concorrência de preços, ela tinha que aceitar o desafio e não podia actuar “mantendo-se de pé firme”.

⁹ Ver reportagem no *Jornal Ou Mun*, de 29 de Agosto de 2006.

2. Metodologia para julgar a posição predominante no mercado

Para julgar se uma companhia tem ou não posição predominante no mercado é necessário em primeiro lugar conhecer a escala do mercado (designando-se na lei da concorrência por “mercado concernente (*relevant market*)”). Quer dizer, primeiramente devemos saber a resposta ao seguinte problema: Este mercado só inclui Macau, ou ainda o Sudeste da Ásia ou mesmo todo o mundo? Quando, na escala do mercado, não é determinada a posição de uma companhia no mercado é difícil de ser determinada. Uma companhia, que talvez não possa encontrar-se nos primeiros 500 lugares do mercado mundial, pode ter peso em Macau. Por isso, determinar em que mercado é realizada a discussão do problema reveste-se de grande importância para a análise da posição de uma companhia no mercado.

Para analisar melhor este problema, não só é necessário determinar a escala geográfica do mercado, como também a escala do mercado de produtos. A quota de algumas companhias de jogos em todo o mercado de Macau talvez não seja grande, mas elas ocupam possivelmente posição predominante no mercado de certo “produto”.

Actualmente, no mundo, a prática mais corrente para a determinação do mercado concernente é o chamado “SSNIP” (*Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*¹⁰), ou seja, o aumento de preços em quantidades pequenas, mas significativo e não transitório. Se depois de o produtor ou vendedor ter efectuado o aumento do preço de um produto, o comprador deste produto decidir não comprá-lo e comprar o seu substituto, isto mostra que o produto e o substituto pertencem ao mesmo mercado concernente; caso contrário, pertencem a diferentes mercados. Se um tipo de jogos tem a natureza de substituto de outro tipo de jogos, estes dois jogos pertencem ao mesmo mercado de jogos; caso contrário, pertencem a diferentes mercados. Por exemplo, se em Macau só existir uma companhia de jogos e esta companhia decidir aumentar 5% o preço do “Bacará” (tanto através da regulação directa da “inferioridade dos jogadores”, como adoptando os meios indirectos, tais como a regulação da taxa de compensação e a restrição de ganhos); se o resultado da regulação

¹⁰ Vide *Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines* (1992). Vide também *The Glossary of Industrial Organization Economics, Competition Law and Policy Terms*, Paris: OECD (1993).

conduzir a que a maioria dos jogadores deixem de jogar “Bacará” e se voltem para jogar “Black Jack” ou “Vinte e um”, este fenómeno mostra que estes dois jogos pertencem ao mesmo mercado; se a maioria dos jogadores continuarem a persistir em jogar “Bacará”, isto significa que os dois não pertencem ao mesmo mercado. A técnica para a determinação do mercado concernente é bastante exigente, razão pela qual é necessário fazer a análise concreta no caso concreto, sendo inconveniente tratá-lo da mesma forma. No entanto, em geral, no que diz respeito aos mercados de jogos de Macau, pelo menos podem ser divididos nos seguintes tipos: mercado de Sala de Jogo VIP; mercado de Sala de Jogo para o público em geral e mercado de “slot machines”.

Determinado o mercado concernente, pode calcular-se a quota ocupada por uma companhia de jogos nesse mercado. A quota da empresa no mercado desempenha um papel extremamente importante na determinação se ocupa ou não posição predominante no mercado. Se uma empresa tem uma pequena quota no mercado, ela não pode ter posição predominante no mercado. Na União Europeia, considera-se em geral que se uma empresa tiver quota inferior a 25% no mercado, ela não pode ser julgada como tendo posição predominante no mercado¹¹; quando uma empresa ocupa uma quota de 40% no mercado, se existe barreira na entrada no mercado, esta empresa tem possibilidade de possuir posição predominante no mercado; se ocupa a quota de 50% no mercado, ela pode ser julgada como tendo posição predominante no mercado¹². Nos Estados Unidos, o disposto a respeito é obviamente mais exigente: “O tribunal considera desde sempre que só o acusado com a quota de 80-90% e mesmo ainda superior no mercado pode ser julgado como uma empresa monopolista; considera ainda que quando a quota de uma empresa no mercado é inferior a 50%, não pode ser realizado um julgamento tal como este. Quando a quota de uma empresa no mercado é inferior a 70%, a maioria dos tribunais não estão dispostos a reconhecer que ela tenha força suficiente no mercado”¹³.

A determinação da quota no mercado é apenas o começo da análise da posição predominante no mercado. No entanto, a quota no mercado

¹¹ Vide recital 32 to Regulation 139/2004 on merger control.

¹² AKZO Chemie BV v. commission, case C -62/86, 1991 ECR I-3359.

¹³ Herbert Hovenkamp, *Antitrust*, Black Letter Series, p. 106, West Publishing Co., St. Paul, MN (1986).

pode ser usada como uma norma. Quanto à empresa de pequena dimensão cuja quota for inferior a certa quota-norma no mercado, pode julgar-se que ela não terá posição predominante no mercado; quanto à empresa cuja quota no mercado for relativamente grande, é necessário efectuar a análise de outros aspectos, tal como a barreira na entrada no mercado. Se a barreira para entrar no mercado é alta, isto significa que outras empresas têm dificuldades relativamente grandes na entrada no mercado e têm dificuldades para se tornarem em ameaças das empresas existentes no processo da concorrência e a possibilidade de as empresas existentes restringirem com êxito a concorrência é relativamente grande. Os mercados de jogos de Macau são obviamente pertencentes ao âmbito dos mercados cujas barreiras na entrada no mercado são bastante altas, porque a entrada e a saída das companhias de jogos está o sujeita a restrição rigorosa do Governo.

3. Abuso da posição predominante no mercado

Depois da determinação de quando uma companhia de jogos tem posição predominante no mercado, a seguir é necessário julgar se esta companhia abusa desta posição para impedir, restringir ou falsear a concorrência. O abuso, tal como a “concorrência sã e leal” referida no número 1 do Artigo 21.^o¹⁴, é uma afirmação relativamente confusa; não é fácil às vezes julgar se uma empresa predominante abusa ou não dela.

Experiências internacionais mostram que as acções de abuso da posição predominante no mercado podem ser divididas, mais ou menos, em dois grandes tipos: o abuso exploratório (*exploitative abuses*) e o abuso exclusivo (*exclusionary abuses*). O primeiro tipo designa a empresa que aproveita a sua posição predominante no mercado e adopta o meio de exploração do destinatário do negócio para obter lucros excedentes; sem este tipo de abuso, estes lucros devem pertencer ao seu parceiro comercial. Este tipo de abuso prejudica principalmente as empresas que realizam negócios com a empresa predominante, ou seja, os clientes ou comerciantes fornecedores da empresa predominante. O típico abuso exploratório é “a prática directa ou indirecta do preço injusto de compra ou venda”¹⁵, ou

¹⁴ O n.º 1 do Artigo 21.º define: “As concessionárias exercem a sua actividade em concorrência sã e leal, com respeito pelos princípios inerentes a uma economia de mercado.”

¹⁵ Vide a alínea (a) do Artigo 82.º do Tratado da União Europeia.

seja, o preço “extremamente baixo” de compra ou o preço fixo “extremamente alto”, designados no círculo académico da China.

O segundo tipo, abuso exclusivo, designa que a empresa aproveita a sua posição predominante no mercado para prejudicar directa ou indirectamente os seus rivais concorrentes. Por exemplo, quando a empresa predominante faz negócios com preço inferior ao custo, isto pode conduzir a que os produtos dos seus rivais concorrentes sejam invendáveis, causando-lhes assim prejuízos indirectos, ou seja, prejudicando-os “a preço predatório” (*predatory pricing*)¹⁶. O abuso exclusivo não pode causar prejuízos directos aos parceiros comerciais, ponto este que é diferente do abuso explorativo.

A diferença entre o abuso “exploratório” e o “exclusivo” reflecte a diferença, bastante importante, entre as duas maiores leis de concorrência

¹⁶ De facto, a prática da lei da concorrência mostra que mesmo que a acção seja de “prejudicar a gente a preço predatório”, não será completamente contrária à concorrência. Pelo menos, esta acção é favorável para consumidores dentro de um espaço de tempo curto, porque no fim de contas ela faz com que o preço tenha baixado. Sempre que a empresa predominante exclua do mercado os seus rivais, possa elevar a preço e tenha capacidade para manter o preço de monopólio, a sua prática poderá prejudicar os consumidores. Uma empresa que intente concretizar a estratégia “prejudicar a gente a preço predatório”, tem que satisfazer as seguintes condições: 1. Deve contar com uma quota bastante grande; caso contrário, não poderá recuperar o preço superior ao nível anterior da concorrência. 2. Deve possuir determinada barreira na entrada no mercado para a tomar como protectora; caso contrário, outras empresas poderão entrar rapidamente no mercado, o que conduzirá a que ela não tenha remédio para aumentar o preço. 3. Os seus rivais poderão sair rapidamente do mercado, porque uma empresa terá grande dificuldade para realizar longamente o negócio inferior ao custo. Sem estas condições, será possível a empresa cair na sua própria cilada. Na sociedade comercial os exemplos como este não são raros. No sector do jogo, se o preço do “produto” de jogo for inferior ao custo, tornando-se no valor negativo, as suas consequências poderão ser desastrosas. Quanto mais próspero é o negócio do casino, mais rapidamente ficará em falência. Por isso, quanto ao “prejuízo da gente a preço predatório”, na prática judicial da lei da concorrência, as instituições judiciárias ou executoras de leis, além de julgarem o custo do produto, concentram os seus esforços na inspecção de se a empresa pode ou não recuperar com êxito os danos causados pela sua baixa de preços. Quer dizer, se depois de ter expulsado os seus rivais concorrentes do mercado, a empresa tiver capacidade para definir o preço superior ao nível da concorrência e recuperar os danos causados pela sua baixa de preços, esta sua acção poderá ser julgada como a de “prejudicar a gente a preço predatório”, contrária à concorrência. Se a empresa não tiver remédio para recuperar os danos, a sua acção deve ser julgada como a de baixa normal de preços, porque a baixa de preços é favorável para os consumidores.

no mundo — a dos Estados Unidos e a da União Europeia. Nos Estados Unidos, de acordo com o Artigo 2.º da Lei de Sherman, só quando a empresa com a posição predominante obtiver, mantiver ou estender, recorrendo ao meio exclusivo, a sua força monopolista, violará o disposto neste Artigo. Se a posição predominante da empresa for obtida através da eficiência relativamente alta ou a acção de concorrência normal, a posse desta posição não será contrária à lei. No caso último, mesmo que a empresa predominante restrinja o rendimento ou obtenha lucros a preço extremamente alto, poderá ser tolerável, porque os norte-americanos consideram que excepto a existência do controlo do governo, o preço fixo extremamente alto atrai inevitavelmente o investimento e a concorrência de outras empresas; um espaço de tempo depois, a força da empresa no mercado desaparece naturalmente, razão pela qual não é necessária intervenção. Além disso, a intervenção demasiada pode impedir a renovação da empresa e a sua força motriz de negócios.

No entanto, a União Europeia tem incluído a acção de ganhar lucros a preço extremamente alto ou baixo nas acções ilegais. Considera que os lucros excedentes ganhos pela empresa através do abuso da posição predominante devem pertencer de facto aos seus parceiros comerciais. Por isso, não se deve tolerar a acção de fixação do preço extremamente alto ou baixo por parte da empresa predominante. Sem embargo, apesar de a União Europeia ter incluído no âmbito da violação da concorrência a acção de fixação do preço de venda extremamente alto e a de fixação do preço de compra extremamente baixo, na prática investiga e sanciona muito raramente estas acções, porque existem grandes dificuldades no plano técnico para determinar se os preços de produtos são demasiado altos ou baixos.

A “exploração abusiva” prevista no Artigo 21.º, referente à Sala de Jogo para VIP, inclui ou não simultaneamente os ditos dois grandes tipos? Quanto a este ponto, na Lei n.º 16/2001 e noutras leis não se vê o disposto explícito correspondente e a instituição judiciária ou outras instituições competentes também não dão explicações na matéria. Por isso, não podemos dar resposta a esta questão.

IV. Consequências Jurídicas do Cartel e das Acções de Abuso da Posição Predominante no Mercado

Quais são as consequências jurídicas da violação dos n.º 3 e n.º 4 do Artigo 21.º? O n.º 5 deste Artigo define: “Excepto nos casos em que

sejam expressamente declarados justificados por despacho do Chefe do Executivo, os acordos, decisões, práticas ou factos proibidos pelos n.os 3 e 4 são nulos.” O seu n.º 6 define: “A violação ao disposto no presente artigo constitui infracção administrativa, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que lhe possa estar subjacente.” Estas disposições mostram que as consequências jurídicas da violação dos números 3 e 4 do Artigo consistem em declarar nulos os acordos, decisões, práticas ou factos proibidos e exigir-lhes a responsabilidade pela infracção administrativa, exigindo-lhes também ao mesmo tempo a responsabilidade civil ou criminal.

1. Declarar nulos todos os acordos, decisões, práticas ou factos

De facto, esta disposição tem sido aprendida na Europa. O n.º 2 do Artigo 81.º do Tratado da União Europeia define: “Os acordos ou decisões proibidos nos termos do disposto no presente Artigo devem ficar automaticamente nulos.” Mas, não podemos senão dizer que o desenho deste regime “automaticamente nulos” não possa surtir grandes efeitos na prática. A “nulidade” do contrato é uma noção do código civil. Um contrato declarado nulo significa basicamente que este contrato não foi assinado. Por exemplo, na primeira parte do Artigo 882.º do Código Civil de Macau está definido: “É nula a venda de bens alheios sempre que o vendedor careça de legitimidade para a realizar...” Quer dizer, se certa pessoa que não tenha sido incumbida tiver vendido bens alheios, o contrato desta compra e venda não terá validade; então, ambas as partes, o vendedor e o comprador, devem recuperar a situação anterior à assinatura do contrato, ou seja, o comprador deve devolver os bens comprados e o vendedor deve devolver a verba para a compra. Mas, nas leis económicas tal como a lei do jogo, declarar nulo o contrato não tem significado. Por exemplo, se as companhias de jogos unificarem, através de um acordo, o preço de certo “produto”, este acordo, uma vez executado, produzirá o efeito de restrição da concorrência. Se dois anos depois da sua execução, o acordo for declarado nulo, o efeito de restrição da concorrência produzido durante a execução do acordo não poderá ser suprimido. Para os interessados do acordo, declarar nulo o acordo não se reveste de nenhum significado de punição. Consideramos que o método relativamente razoável será ordenar a cessação da execução do acordo ilegal.

2. Punições administrativa, civil e criminal

O n.º 6 do Artigo 21.º define em primeiro lugar que a prática de restrição da concorrência constitui infracção administrativa, o que significa que o órgão administrativo, executor de leis, pode aplicar a multa às companhias de jogos que tenham violado a lei. Mas, de quanto é a multa? Como se deve aplicá-la? É necessário haver disposições jurídicas explícitas a respeito. Por exemplo, a Lei de Sherman contra o Trust, dos Estados Unidos, define que se a infracção criminal julgada pelo tribunal for válida, à pessoa colectiva poderá ser aplicada multa inferior a 100 milhões de dólares norte-americanos e ao indivíduo, uma multa inferior a um milhão de dólares norte-americanos. Além disso, ao indivíduo ainda pode ser aplicada uma pena de prisão inferior a 10 anos. A prisão ao indivíduo também pode ser aplicada isoladamente. Mas, tanto na Lei n.º 16/2001, como noutras leis ou regulamentos administrativos de Macau, não está disposta a verba concreta da multa. Para os serviços administrativos, executores de leis, é-lhes impossível executá-la.

A seguir, o referido número define que às práticas de restrição da concorrência também pode ser exigida responsabilidade civil ou criminal. No entanto, esta disposição é demasiado vazia. Por exemplo, relativamente à responsabilidade civil, quem pode intentar um processo judicial, exigindo compensação? Como é que se calcula a quantia da compensação? Relativamente à responsabilidade criminal, que crime constitui violação à lei da concorrência nos jogos? Que responsabilidade criminal deve ser assumida? Quem deve assumir a responsabilidade criminal? Quanto a estes problemas básicos, não existem disposições explícitas na lei de Macau, o que conduz a que as responsabilidades administrativa, civil ou criminal, previstas na lei, não possam ser levadas a efeito. Não podemos senão dizer que esta é uma grande deficiência, que conduz a que as regras relativas à concorrência, previstas na lei do jogo de Macau, carecem de força executiva. Consideramos que este problema é muito possivelmente uma das causas importantes por que até hoje as disposições sobre a concorrência não têm sido atendidas.

V. Sobre a Acumulação de Funções por Parte de Empregados Superiores das Companhias de Jogos

Para alcançar o objectivo de restringir a concorrência, além de consultas entre as companhias de jogos, ainda pode ser adoptado o método

de nomeação de pessoal. Por isso, as leis da concorrência de diversos países do mundo proíbem a acumulação de funções por parte de empregados superiores das companhias concorrentes. Por exemplo, o Clayton Act, uma das leis norte-americanas contra o trust, define no seu Artigo 8.º a proibição de qualquer pessoa assumir ao mesmo tempo o lugar de administrador ou de *officer* em quaisquer duas companhias que correspondam às seguintes condições¹⁷: 1. As companhias em que assume o cargo dedicam-se total ou parcialmente às actividades intercontinentais ou internacionais¹⁸. 2. Os lugares onde funcionam as duas companhias em que trabalha ao mesmo tempo fazem com que estas duas companhias se tornem concorrentes, o que conduz a que ambas as partes cheguem a acordo para eliminar a concorrência entre si, mas este acordo é contrário a qualquer disposição da lei contra o trust; 3. O capital, superavit e ganhos de qualquer das companhias, tem que exceder 10 milhões de dólares norte-americanos; caso contrário, a disposição deste Artigo não se lhe aplica¹⁹.

O Artigo 18.º da Lei n.º 16/2001 pertence ao âmbito das disposições respeitantes à proibição da acumulação de funções, porque o n.º 1 deste Artigo define: “É proibida a acumulação de funções em órgãos sociais de mais do que uma concessionária ou de mais do que uma sociedade gestora, bem como a acumulação de funções em órgãos sociais de concessionárias e em órgãos sociais de sociedades gestoras.”

De facto, a disposição deste artigo pode dividir-se em vários casos. Vamos supor a companhia de jogos de Macau A e a companhia de jogos B. Nos termos do disposto no Artigo 18.º, os empregados superiores da companhia de jogos A só podem assumir cargos nesta companhia e não podem acumular cargos na companhia de jogos B, nem podem acumular

¹⁷ O chamado *officer* é o oficial da companhia eleito ou seleccionado pelo Conselho de Administração, designando-se geralmente “presidente”, “vice-presidente”, “secretário da companhia” ou “tesoureiro”.

¹⁸ Aquela que só realiza actividades comerciais num estado e não provoca efeitos noutros estados, não está sujeita à escala da jurisdição da lei federal. Por isso, esta restrição é caso especial do sistema federal dos Estados Unidos.

¹⁹ Se aqui está estipulada a restrição de capital no valor de 10 milhões de dólares norte-americanos é principalmente por causa da exigência de alcançar o objectivo da lei contra o trust. Como a concorrência das empresas de dimensão pequena no mercado não produz quase efeitos, o Clayton Act não tem necessidade de restringir as acções em cadeia dos administradores das pequenas empresas.

nenhum cargo na sociedade gestora da companhia de jogos B. Os empregados superiores da companhia de jogos B também não podem acumular funções na companhia de jogos A ou na sociedade gestora da companhia de jogos A. Se houver uma companhia C que possua ou gere simultaneamente a companhia de jogos A e a companhia de jogos B, então os empregados superiores das companhias de jogos A e B também não poderão acumular funções na companhia C.

Vamos voltar a supor a companhia de jogos A e a companhia de jogos B, bem como a sociedade gestora A' da companhia de jogos A e a sociedade gestora B' da companhia de jogos B. Nos termos do disposto no Artigo 18.º, os empregados superiores da sociedade gestora A' não podem acumular funções na companhia de jogos B ou na sociedade gestora B'; entretanto, os empregados superiores da sociedade B' também não podem acumular funções na companhia de jogos A ou na sociedade gestora A'.

A violação ao disposto no n.º 1 do Artigo 18.º poderá produzir as seguintes consequências jurídicas²⁰:

1. São anuláveis os actos ou deliberações em que intervenham os membros de órgãos sociais em violação do disposto no número anterior .

2. O Governo deve proceder à remoção dos membros dos órgãos sociais das concessionárias ou sociedades gestoras, designados em violação do disposto no n.º 1, podendo ainda essas pessoas ficar inibidas, temporária ou definitivamente, para o desempenho de funções nos órgãos sociais dessas sociedades.

3. A designação de pessoas em violação do disposto no n.º 1 constitui infracção administrativa, podendo aplicar-se multa.

VI. Conclusão: Comentário Geral sobre as Regras de Concorrência no Jogo de Macau

De facto, a Lei da Concorrência no Jogo de Macau tem origem nas leis de concorrência dos Estados Unidos e da União Europeia. Por exemplo, a Lei de Sherman contra o Trust, dos Estados Unidos, difine no

²⁰ As três consequências jurídicas podem ver-se respectivamente nas alíneas 2, 3 e 4 do Artigo 18.º

Artigo 1.º: “Todos os contratos com o objectivo de restringir o negócio ou comércio entre estados ou com países estrangeiros, e todas as uniões ou estratégias comuns em forma de trust ou noutras formas são ilegais.” O Tratado da União Europeia define na primeira parte da alínea 1) do seu Artigo 81.º: “São proibidos todos os acordos assinados entre empresas e todas as decisões e acções concertadas das associações empresariais que possam afectar o comércio entre os países membros e tenham por objectivo impedir, restringir ou desviar a concorrência no mercado comum.” Estas disposições mostram evidentemente que tanto em relação ao seu conteúdo como em relação à sua linguagem, os Artigos 18.º e 21.º da Lei n.º 16/2001 são regras transpostas.

A questão reside em que tanto a lei dos Estados Unidos contra o trust como a lei da concorrência da União Europeia são demasiado simples, referindo-se apenas às suas disposições jurídicas na matéria. Estas disposições não têm problema nos Estados Unidos, porque os Estados Unidos é um país em que se pratica a lei do caso e atrás das disposições jurídicas simples existem centenas de casos julgados; na Europa também não há problema, porque antes da existência da lei da concorrência da União Europeia a Alemanha, a Inglaterra e outros países europeus já tinham suas próprias leis de concorrência; as experiências acumuladas pelos países membros da União Europeia são suficientes para o apoio ao funcionamento normal das suas disposições simples.

Mas em Macau, em que não existe tradição da lei da concorrência nem cultura de concorrência, as disposições jurídicas demasiado simples e resumidas podem trazer bastantes incómodos à execução da lei. Em primeiro lugar, os executores — os órgãos judiciais e as autoridades administrativas — não estão suficientemente preparados com conhecimentos sobre a execução das regras relativas à concorrência no jogo; em segundo lugar, à sociedade de Macau, incluindo os estudiosos, aos órgãos de comunicação social e à população em geral, falta conhecimento necessário sobre as regras da concorrência no jogo, o que conduz a que não se possa fazer pressão sobre a execução das regras relativas à concorrência no jogo; em terceiro lugar, tal como acima referido, a deficiência estrutural própria à lei — falta de força executora necessária — desfavorece muito a execução das regras relativas à concorrência no jogo. Estes factores, quando forem assumidas, podem conduzir em grande medida ao surgimento do fenómeno de que “existe a lei mas esta não é executada”.

Consideramos que para executar realmente a Lei de Concorrência no Jogo de Macau, o Governo deve realizar alguns trabalhos básicos a respeito, cultivando gradualmente em Macau uma cultura respeitadora da concorrência. Actualmente, talvez se possa começar pela criação de um mecanismo de protecção da concorrência.

1. Pode ser corrigida a deficiência estrutural do Artigo 21.º e aperfeiçoar-se a disposição sobre a responsabilidade jurídica da restrição da acção de concorrência, montando neste artigo o “dente de ferro” e a “garra pontiaguda”, para fazer com que as companhias de jogos tenham medo e prestem grande atenção ao Artigo 21.º. Este trabalho não é difícil, podendo ser realizado basicamente através da elaboração de um regulamento administrativo.

2. Pode ser criada uma unidade especial na Direcção dos Serviços de Inspecção e Coordenação de Jogos, que se responsabilize exclusivamente pelos assuntos relativos à concorrência no sector do jogo. Actualmente, nem companhias de jogos, nem o Governo prestam atenção ao Artigo 21.º. A conotação da lei da concorrência (ou seja, designando-se por “lei contra o trust” ou por “lei contra o monopólio”) é muito rica e também é muito complicada, razão por que só os especialistas neste domínio podem ser competentes para fazer este trabalho. Se o Governo pensar executar verdadeiramente o Artigo 21.º, tem que criar uma unidade especial e empregar pessoal especializado neste domínio. As tarefas dessa unidade serão: 1. Divulgar e preconizar a concorrência; 2. Supervisionar a situação da concorrência entre as companhias de jogos, apresentar o relatório anual ao Chefe do Executivo e à Assembleia Legislativa, e apresentar propostas de legislação ou políticas; 3. Tratar os casos concretos contrários ao Artigo 21.º.

3. Pode ser pensado criar um mecanismo de inspecção antecipada. Quer dizer, as companhias de jogos, se quiserem assinar um acordo que afecte a concorrência, têm que apresentar com antecipação o requerimento à unidade responsável pelos assuntos relativos à concorrência, só podendo levá-la a efeito depois da aprovação do serviço competente. O relatório sobre o requerimento das companhias de jogos deve analisar os efeitos a produzir pelo acordo e apresentar as medidas para a redução dos efeitos negativos. Por outra parte, a instituição competente também pode formular, de acordo com a situação real, exigências ou condições adicionais face às companhias de jogos. A vantagem desta medida reside em

poder fazer com que as acções de restrição da concorrência por parte das companhias de jogos fiquem para sempre sob a fiscalização do Governo, evitando o surgimento da situação desastrosa da eliminação, em grande escala, da concorrência.

Defendemos a execução imediata das disposições da Lei da Concorrência em Macau, porque a execução com êxito de uma lei não pode ser concretizada só através de uma acção. Mas, um ditado chinês diz: Uma viagem de mil li (unidade de comprimento chinesa, equivalente a 0,5 quilómetros — nota do tradutor) começa sempre pelo primeiro passo. O Governo de Macau deve perceber a importância da concorrência para o desenvolvimento do jogo e deve cultivar em Macau uma cultura fomentadora da concorrência e criar o mecanismo de execução das regras da concorrência, fazendo com que as regras da concorrência no jogo se transformem progressivamente de lei no papel em lei na realidade.

