

MODELOS DE EXPLORAÇÃO EM ÁFRICA: EXPERIÊNCIAS DE MOÇAMBIQUE E ÁFRICA DO SUL

Almeida Machava
Professor Auxiliar, Faculdade de Direito,
Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique

Resumo: Ao longo de várias décadas, a exploração e prática de jogos de fortuna ou azar nas sociedades modernas têm passado da proibição, em alguns casos da sua criminalização para a sua permissão sem, contudo ignorar os seus potenciais impactos negativos para o indivíduo, a família ou mesmo para a sociedade, daí a preocupação em definir com clareza as condições em que elas deverão ocorrer, através da sua regulação. É neste domínio, da regulação, que se tem verificado as grandes divergências entre os diferentes regimes, até mesmo em situações em que há tendência em adoptar-se modelos similares, a sua operacionalização não tem sido a mesma. No presente ensaio passamos em revista os modelos de exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar de África do Sul e Moçambique, de modo a aferir como estes dois países africanos se posicionam em matéria de regulação do jogo no mundo contemporâneo. Com o mesmo pretende-se, através de uma abordagem comparativa, explorar os quadros normativos de regulação do jogo nos dois países com vista a compreender em que medida os mesmos conseguem ou garantem a salvaguarda dos objectivos do desenvolvimento e exploração de jogos de fortuna ou azar. Por outro lado, tratando-se de uma actividade que, no geral, está reservada ao Estado, mas que não se enquadra nas actividades de interesse geral, o ensaio avalia como os regimes regulatórios dos jogos de fortuna ou azar daqueles países africanos estão estruturados e como acompanham as novas tendências da regulação da indústria do jogo a nível mundial.

Palavras-chave: Jogo; modelos de exploração; África do Sul; Moçambique.



1. Introdução

Depois de várias décadas em que a exploração e prática de jogos de fortuna ou azar foram proibidas, nos últimos anos as sociedades modernas têm passado da proibição, em alguns casos da sua criminalização, para a sua permissão. A nível do continente africano, nos últimos anos têm sido cada vez mais crescentes a exploração e prática do jogo em casinos e, em diferentes regiões do continente, novas formas de jogo têm se evidenciado. Moçambique e África do Sul não têm estado alheios a esse movimento “reformista” no domínio da indústria do jogo.

No entanto, apesar das enormes vantagens económicas que o jogo tem revelado para os Governos dos diferentes países, quer através do elevado volume de receitas fiscais que cria e do seu significado para o desenvolvimento do turismo, devido aos potenciais impactos negativos para o indivíduo, a família ou mesmo para a sociedade, a permissão do jogo tem passado por uma fixação dos termos e condições em que a sua exploração, bem como a sua prática, deverão ocorrer.

Se é verdade que a regulação do jogo tem se mostrado a opção quase uniforme dos Estados para dar resposta a uma realidade que de *per se* mostra-se incontornável, a forma como essa regulação tem sido desenvolvida não tem revelado a mesma uniformidade e mesmo em situações em que há tendência em adoptar-se modelos similares, a sua operacionalização não tem sido a mesma.

No presente ensaio passamos em revista os modelos de exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar de África do Sul e Moçambique, de modo a aferir como estes dois países africanos se posicionam em matéria de regulação do jogo no mundo contemporâneo. Através de uma abordagem comparativa, pretende-se explorar os quadros normativos de regulação do jogo nos dois países com vista a compreender em que medida os mesmos conseguem ou garantem a salvaguarda dos objectivos do desenvolvimento e exploração de jogos de fortuna ou azar. Tratando-se de uma actividade que, no geral, está reservada ao Estado, mas que não se enquadra nas actividades de interesse geral é, ainda, oportuno ver como naqueles dois países os regimes regulatórios dos jogos de fortuna ou azar estão estruturados e como acompanham as novas tendências da regulação da indústria do jogo a nível mundial.

2. Regime jurídico de jogos de fortuna ou azar em Moçambique e África do Sul: uma análise comparativa

Em Moçambique, os jogos de fortuna ou azar¹ encontram o seu regime

1 Nestes não se incluem os chamados jogos de diversão social (lotarias e totobolas), cujo regime está previsto na Lei 9/2012, de 8 de Fevereiro.



na Lei nº 1/2010, de 10 de Fevereiro (Lei de Jogos de Fortuna ou Azar, adiante referida com Lei do Jogo) e no Decreto nº 64/2010, de 31 de Dezembro, que aprova o Regulamento da Lei de Jogos de Fortuna ou Azar. Este regime jurídico vê no desenvolvimento e exploração das actividades de casinos um instrumento “*para a geração de receitas públicas e cambiais, necessárias para o fomento da realização das infra-estruturas económicas e sociais, bem como complemento das acções de promoção do turismo*”², ou seja, a exploração do jogo em Moçambique é vista como um mecanismo de realização dos fins económicos e sociais prosseguidos pelo Estado, conforme sustentando pelos objectivos definidos no artigo 2 da Lei do Jogo de Moçambique.

Enquanto em Moçambique o regime jurídico do jogo é visto como um instrumento de política económica do Estado, na África do Sul o mesmo, constante da Lei nº 7/2004, de 12 de Agosto (*National Gambling Act*, adiante referido pela abreviatura NGA), é visto como um instrumento de salvaguarda ou protecção das pessoas que se envolvem com o jogo, dos seus efeitos adversos, ou seja, o regime do jogo olha para a actividade do jogo numa perspectiva negativa, como prejudicial para a sociedade daí a necessidade da sua regulação³. No entanto, a dimensão económica por detrás da abertura para a exploração do jogo não está totalmente afastada, visto que nos termos da Política Nacional do Jogo de 2016, também são objectivos a geração de receitas e impostos para os governos provinciais e para boas causas, bem como a promoção do crescimento económico, do desenvolvimento e do emprego⁴. A Lei sul-africana, à semelhança da moçambicana, enquadra todas as actividades do jogo excluindo aquela vistas como “jogos de diversão social”, que encontram o seu regime na Lei nº 57/1997, também conhecida como *Lotteries Act* (Lei das Lotarias)⁵.

Apesar de ser uma actividade que não se enquadra naquelas de interesse geral, em Moçambique o jogo é uma actividade reservada ao Estado⁶, mas que este delega aos privados o seu desenvolvimento. Com efeito, nos termos do Artigo 5 da Lei do Jogo, a exploração de jogos de fortuna ou azar “*é sempre condicionada à prévia concessão, outorgada pelo Estado*”, o que significa que Moçambique adoptou o Modelo de Concessão para a indústria do jogo, em que o Governo celebra um contrato administrativo com um ente privado para a exploração dos jogos de fortuna ou azar. Esta abordagem contrasta com o regime sul-africano,

2 Vide o Preâmbulo da Lei.

3 Vide o Preâmbulo do *National Gambling Act* da África do Sul.

4 Política Nacional do Jogo da África do Sul de 2016, p. 8.

5 Parágrafo 2 da NGA.

6 Artigo 7 da Lei do Jogo de Moçambique.



que adopta o Modelo de Licenciamento, ou seja, a exploração de jogos de fortuna ou azar na África do Sul depende da solicitação de uma licença atribuída a pedido do interessado, conforme se pode retirar do Capítulo 3 do *National Gambling Act*.

Uma particularidade do regime do jogo sul-africano está nos sujeitos a quem podem ser atribuídas as licenças para a exploração do jogo. Com efeito, nos termos do sub-parágrafo 1 do Parágrafo 46 do NGA, só podem requer a licença para a exploração do jogo na África do Sul, as pessoas jurídicas, entendidas estas como qualquer pessoa colectiva, na medida em que no sub-parágrafo 2 do mesmo dispositivo legal o legislador estabelece a exigência de ser uma sociedade comercial, como uma faculdade atribuída às autoridades provinciais de licenciamento.

Esta realidade sul-africana contrasta com o regime de concessão do jogo de Moçambique onde o legislador limitou a natureza da pessoa jurídica privada a quem pode ser adjudicada a exploração dos jogos de fortuna ou azar, uma vez que, nos termos do n° 1 do artigo 7 da Lei do Jogo, a concessão dirigir-se às sociedades anónimas⁷ que tenham um objecto específico, a exploração de jogos de fortunas ou azar. Aliado a isto, sobressai ainda a exigência de a referida sociedade anónima a quem adjudicar a exploração do jogo dever ser nacional, ou seja, deve ter sido constituída à luz da Lei comercial moçambicana e ter a sua sede social em Moçambique⁸. Esta exigência tem um alcance prático muito grande visto que, em princípio, estará vedada a exploração dos jogos de fortuna ou azar a entidades estrangeiras.

Por outro lado, a especialidade da sociedade exploradora do jogo em Moçambique encontra-se ainda na exigência de um capital social mínimo de 100 milhões de meticais (cerca de 1.66 milhões de dólares), dos quais 26% deve estar subscrito por pessoas singulares ou colectivas moçambicanas⁹. Nos termos da Lei, à data da constituição da sociedade o capital deverá estar realizado em 10%, e o remanescente deverá ser realizado num prazo máximo de cinco anos devendo-se, no entanto, garantir o capital por realizar quer por caução quer por garantia bancária. Este regime representa uma das excepções ao regime geral, que não indica o capital mínimo das sociedades comerciais, limitando-se apenas

7 Note-se que à luz da Lei comercial moçambicana, a actividade empresarial pode ser exercida quer por pessoas singulares (emprrários em nome individual), conforme a alínea a) do Art. 2 do Código Comercial, quer por pessoas colectivas que tenham fins lucrativos, incluídas nestas as cooperativas e as sociedades comerciais (para além das sociedades anónimas, estas incluem mais quatro tipos societários: as sociedades em nome colectivo, as sociedades de capital e indústria, as sociedades em comandita e as sociedades por quotas, nos termos do Art. 82 Ccom.).

8 HUNGUANA, Maria, *O regime legal da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar*, Sal & Caldeira Newsletter n° 33, Agosto de 2010, p. 3.

9 Vide artigo 68 da Lei do Jogo de Moçambique.



a referir que o mesmo deve se adequado para a realização do objecto social. Sem prejuízo da obrigação de ter capital social mínimo nos termos da lei do jogo, o regime jurídico moçambicano prevê igualmente a obrigação de, num prazo de cinco anos, a concessionária do jogo ter de realizar um investimento mínimo de 200 milhões de meticaís¹⁰ (cerca de 3.2 milhões de dólares).

Um modelo de certa forma importado de Macau¹¹, esta opção legislativa suscita a questão de saber se as sociedades comerciais estrangeiras estariam em absoluto impedidas de explorar actividades de jogos de fortuna ou azar no território moçambicano. Uma resposta objectivamente retirada da Lei do Jogo não levaria a uma solução positiva, no sentido de que as sociedades estrangeiras podem explorar o jogo em Moçambique, visto não terem sido constituídas de acordo com a lei moçambicana ou não ter em Moçambique a sua sede social. No entanto, em atenção ao disposto no artigo 85 do Código Comercial julgamos que haverá uma possibilidade de essas sociedades poderem explorar o jogo, não obstante não tenham sido constituídas em Moçambique e à luz da lei moçambicana. Com efeito, é nosso entendimento que, nos termos do referido artigo 85 do Ccom., constituída uma representação permanente em Moçambique e cumpridas as formalidades de registo nos termos da lei moçambicana, às sociedades estrangeiras, desde que o seu objecto seja a exploração do jogo, pode ser adjudicada a exploração do jogo. Porém, deverá estar preenchido o requisito do tipo societário e do capital mínimo previsto na Lei do Jogo.

O modelo de concessão adoptado pelo legislador moçambicano, prevê dois regimes para a exploração do jogo, designadamente, o regime de exclusividade, aplicável nas situações em que a apenas um operador é concessionada a exploração do jogo em uma área geográfica devidamente delimitada no contrato de concessão, sendo que o raio de exclusividade não deverá ser superior a 50km¹²; e o regime especial, quando a concessão é feita a favor de vários operadores num determinado espaço geográfico, mas estabelecendo-se uma distância mínima de protecção concorrencial entre os casinos que será de 100 metros, nos termos do artigo 7 do Regulamento da Lei do Jogo de Moçambique, redacção dada pelo Decreto nº 4/2017, de 1 de Março. Porém, é nota de destaque o facto de em ambos os regimes a exploração ter de ser *sempre efectuada no interesse do público, contrariamente ao que acontecia na vigência da lei anterior, em que a concessão em regime de licença especial era concedida no interesse exclusivo dos membros ou sócios da*

10 Artigo 69 da Lei do Jogo de Moçambique.

11 Vide Art. 7 da Lei do Jogo de Macau (Lei nº 16/2001, de 24 de Setembro)

12 Vide nº 1 do artigo 6 do Regulamento da Lei de jogos de Fortuna ou Azar, aprovado pelo Decreto nº 64/2010, de 31 de Dezembro.



*colectividade criada para esse efeito*¹³. De realçar ainda que no caso de regime de exclusividade, o raio de exclusividade não pode sobrepor-se às outras áreas de concessão, independentemente do regime¹⁴.

Os regimes de exploração do jogo em Moçambique prevêm uma delimitação precisa do espaço territorial, ou zona de influência, para a actuação da concessionária, e a concessão só será válida naquele espaço geográfico. Esta não foi a abordagem do legislador sul-africano ao prever dois níveis de licenciamento, um nacional, em que se confere ao licenciado o direito de operar casinos em qualquer parte do país¹⁵, e outro provincial, em que é concedida a licença de acordo com as regras provinciais sobre o jogo e confere ao licenciado o direito de explorar o jogo apenas na circunscrição territorial da província em causa¹⁶. Esta abordagem parece-nos mais acertada visto que permite que os licenciados possam expandir as suas actividades sem ter de desencadear outro processo de licenciamento, tal como em princípio deverá acontecer em Moçambique se, por exemplo, uma concessionária pretender realizar as suas actividades noutro local, ainda que dentro da mesma circunscrição territorial, fora da sua zona de influência delimitada no contrato de concessão.

Ao contrário do que sucede no modelo sul-africano, onde o licenciamento apresenta-se como um acto administrativo resultante da iniciativa do particular, ao adoptar o modelo de concessão, no qual se exige a celebração de um contrato administrativo com a concessionária, a Lei do Jogo moçambicana apresenta a necessidade de concurso público como mecanismo regra para a atribuição dos direitos de exploração de jogos de fortuna ou azar em Moçambique, mas excepcionalmente pode ser dispensado o concurso público nos casos em que estejam “ponderadas as razões de interesse público”¹⁷. Ora, actualmente a excepção tem sido a regra em Moçambique, visto que das quatro concessões de jogo existentes, sendo que três delas foram estabelecidas à luz do actual quadro legal, não há memória de alguma das concessionárias ter-lhe sido outorgada a concessão por via de concurso público, o que suscita algumas dúvidas quanto à transparência que se pretende neste sector, sustentanda pela obrigatoriedade de publicação dos contratos de concessão do jogo no Boletim da República, conforme o nº 3 do artigo 18 da Lei do Jogo.

Por ser uma actividade por lei reservada ao Estado, a concessão da

13 HUNGUANA, Maria, *op cit.*, pp. 3-4.

14 Vide nº 2 do artigo 6 do Regulamento da Lei de jogos de Fortuna ou Azar.

15 Vide Parágrafo 37 da NGA.

16 Vide Parágrafo 30 do NGA.

17 Nº 2 do Artigo 12 da Lei do Jogo de Moçambique.

exploração do jogo em Moçambique não é por tempo indeterminado, fixando-se o prazo de concessão em um mínimo de 10 anos e um máximo de 30 anos¹⁸, que podem ser prorrogados, sendo que a Lei moçambicana não dispõe sobre o prazo da prorrogação, presumindo-se que deverá ser por um período superior a três anos se considerarmos que nos termos do número 4 do artigo 20 da Lei do Jogo, as prorrogações devem ser acordadas com uma antecedência mínima de três anos, mas não por período superior a 30 anos, tempo máximo de uma concessão. Esta última situação revela uma fragilidade do regime jurídico do jogo em Moçambique, desde logo porque em teoria as concessões podem vir a ser vitalícias, uma vez que a lei não limita o número de prorrogações a serem concedidas¹⁹. Aliás, situação quase idêntica podemos encontrar no regime sul-africano visto que, apesar de o legislador ter estabelecido um prazo bastante curto de duração das licenças iniciais de exploração de jogos de fortuna ou azar, que nos termos da lei pode variar de três meses a um ano e três meses, o mesmo veio estabelecer a possibilidade de renovação, sem que tenha estabelecido qualquer limite para as renovações, apesar de ter estipulado que cada renovação será anual. Com efeito, nos termos do Regulamento do NGA, *“todas as licenças nacionais são válidas a partir da data da sua emissão até o dia 31 de Março do ano seguinte, (...), e serão renovadas anualmente”*²⁰.

A exploração do jogo em Moçambique deverá nos termos da lei ser realizada em casinos, que deverão estar associados a um hotel, com uma classificação mínima de 4 estrelas quando situado fora da capital do país e de cinco estrelas quando situado na capital do país, permitindo-se a exploração de *slot machines* fora dos casinos²¹, mas em estabelecimentos excepcionalmente autorizada pelo Ministério do Turismo enquanto entidade de tutela, nos termos do artigo 38 da Lei do Jogo. Esta necessidade de associação a um estabelecimento hoteleiro suscitou um debate a quando da discussão da proposta de Lei do Jogo, tanto que depois de aprovada a lei, a mesma foi sujeita à fiscalização preventiva de constitucionalidade a pedido do Presidente da República. A dúvida resultava do facto de a Lei prever

18 No caso de Macau, o legislador apenas fixou um prazo máximo para a concessão, em 20 anos, nos termos do nº 1 do artigo 13 da Lei do Jogo.

19 No caso de Macau admite-se uma ou mais prorrogações, desde que não se ultrapasse o prazo máximo de uma concessão, ou o tempo máximo de cinco anos, quando já se tiver ultrapassado o prazo máximo, conforme os números 2 e 3 do artigo 13 da mesma Lei.

20 Parágrafo 31 do Regulamento do NGA, de 12 de Novembro de 2004, com as alterações introduzidas em 2007. Tradução nossa.

21 Sem prejuízo do que referimos acima acerca da delimitação precisa da zona de actuação da concessionária, questiona-se o alcance desta previsão, no sentido de saber se essas salas de operação de *slot machines* poderão estar na zona de actuação da concessionária delimitada no contrato de concessão, ou pode ser noutro local.



que no fim da concessão todos os bens afectos à exploração do jogo reverteriam a favor do Estado sem direito a qualquer compensação ou indemnização²². Por um lado, havia o receio de que ao se associar os casinos aos hotéis, estes também estariam abrangidos pela reversão a favor do Estado e, por outro, alguns sectores defendiam que a reversão sem justa compensação estaria a violar a lei constitucional no tocante ao direito de propriedade, reconhecida e protegida pelo artigo 82 da CRM. Em relação à primeira preocupação rapidamente ficou sanada pelo facto da letra da lei do jogo resultar que só iriam reverter a favor do Estado “os bens patrimoniais indissociavelmente adstritos à exploração do jogo”²³, o que significa que não estando as instalações hoteleiras em si intrinsecamente ligadas à exploração do jogo não estariam abrangidas no património a reverter a favor do Estado no fim da concessão da exploração do jogo.

Quanto à segunda preocupação, conforme referimos, o Conselho Constitucional foi chamado a pronunciar-se em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade solicitada pelo Presidente da República, por ter dúvidas se as normas contidas nos artigos 21 (nº 4), 30 (nº 1 alíneas a) e b), nº 2), 32 (nº 1), 37 (nº 1) e 40 (nº 1) da Lei do Jogo, “*por determinarem a reversão para o Estado do património que era, até à data da extinção da concessão, propriedade privada da sociedade concessionária da actividade de jogo, [não podia] contrariar o disposto no artigo 82 da Constituição da República que reconhece e garante o direito da propriedade*”²⁴. Na sua apreciação, o Conselho Constitucional teve no instrumento que outorga a exploração dos jogos de fortuna ou azar – o contrato administrativo – uma das suas principais bases de sustentação. Com efeito, considerando o Conselho Constitucional que a concessão da exploração do jogo é um “*contrato administrativo pelo qual um particular se encarrega de estabelecer e explorar um casino de jogo, sendo retribuído pelo lucro auferido das receitas dos jogos*”²⁵, encontra no seu objecto o fundamento para a reversão para o Estado do património do concessionário, para além do facto de que “*a reversão para o Estado de bens patrimoniais do concessionário nos termos das disposições legais impugnadas deverá fazer parte das cláusulas contratuais obrigatórias a constar do anúncio do concurso. Assim, qualquer interessado que se candidatar*

22 Vide artigos 21 (nº 4), 30 (nº 1 alíneas a) e b), nº 2), 32 (nº 1), 37 (nº 1) e 40 (nº 1) da Lei de Jogos de Fortuna ou Azar de Moçambique.

23 Vide alínea a), nº 1 do artigo 30 da Lei do Jogo de Moçambique. Sublinhado nosso.

24 CONSELHO CONSTITUCIONAL DE MOÇAMBIQUE, Acórdão nº 01/CC/2010, de 6 de Janeiro, P. 2. Disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/1-CC-20102>, último acesso em 30 de Setembro de 2018.

25 Citando AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, 4ª reimpressão da edição de 2001. Livraria Almedina. Coimbra, 2004, p. 54 e seguintes



a esse concurso estará previamente advertido e a sua candidatura traduzirá um pré-consentimento da vinculação às referidas cláusulas obrigatórias por força da lei”²⁶. Tendo concluído que “a reversão para o Estado, no termo da concessão, do património indissociavelmente adstrito à exploração de jogos, sem qualquer direito de indemnização à entidade concessionária não contraria o n.º 1 do artigo 82 da Constituição da República”, pelo que não havia inconstitucionalidade²⁷.

O debate e as dúvidas apresentadas nos parágrafos anteriores quanto aos efeitos da cessação do contrato de concessão em Moçambique, no que se refere ao património afecto à exploração do jogo já não se levanta na África do sul, visto que aqui o jogo não é visto como uma actividade de interesse público e os casinos não são qualificados como sendo de domínio público como em Moçambique, o que justifica a reversão do património a favor do Estado.

Um aspecto inovador da Lei do Jogo de 2010 de Moçambique, é a permissão do jogo *on-line*, entendido como aquele realizado via sistemas informáticos, nos termos do n.º 3 do artigo 5, desde que se obtenha a autorização prévia do Ministro que superintende a área do turismo, haja sujeição à fiscalização permanente da Inspeção Geral de Jogos, o centro de controlo esteja situado em Moçambique, todas as transacções sejam feitas através do sistema bancário nacional e se garanta o não acesso a menores de 18 anos, conforme o n.º 1 do artigo 34 do Regulamento da Lei do Jogo. Esta situação, contrasta com o regime em vigor na África do Sul, onde o jogo *on-line* é, em regra, proibido conforme o Parágrafo 11 do NGA, à excepção dos jogos de totobola ou apostas desportivas²⁸. No entanto, em ambos ordenamentos jurídicos há em comum a proibição do jogo *on-line* internacional, ou seja, proíbe-se que casinos situados fora dos dois territórios possam oferecer jogo *on-line* a cidadãos desses países. Aliás, no caso da África do sul essas proibição foi mesmo objecto de decisão judicial²⁹.

A análise comparativa dos modelos de exploração do jogo de Moçambique e da África do sul revela ainda uma certa diferença nas estruturas administrativas estabelecidas para a autorização da exploração do jogo. Enquanto em Moçambique optou-se por uma estrutura complexa em que, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 6 da Lei do Jogo de Moçambique, a adjudicação das concessões é da competência do Governo, mas a condução do concurso cabe ao Ministro do Turismo, a quem incumbirá exarar o despacho de abertura do concurso enquanto

26 CONSELHO CONSTITUCIONAL DE MOÇAMBIQUE, cit. p. 15.

27 *Idem*, p. 16.

28 In <https://www.gambling.com/country-overviews/south-africa>, acesso em 23 de Setembro de 2018.

29 In, <https://www.gambling.com/country-overviews/south-africa>, acesso em 23 de Setembro de 2018.



entidade de tutela, conforme as disposições conjugadas do nº 1 do artigo 34 e nº 3 do artigo 12 da Lei do Jogo de Moçambique³⁰. Ao Ministro que superintende a área do turismo caberá ainda a outorga da escritura pública do contrato de concessão em representação do Governo, num acto praticado junto do Cartório Privativo do Ministério da Economia e Finanças, nos termos do número 2 do artigo 14 da Lei do Jogo e, por outro lado, há a juntar na complexa estrutura administrativa da concessão da exploração dos jogos de fortuna ou azar a necessidade de a concessionária obter o licenciamento específico junto do Ministério que superintende a área do turismo³¹, bem como de qualquer outra entidade competente em matéria específica, ou seja, *“o contrato de concessão não constitui, nos termos da Lei 1/2010, autorização bastante para o exercício da actividade de exploração de jogos”*, e sempre será ouvido o parecer da Inspecção-Geral do Jogos, *“um órgão de controlo e de apoio ao ministério que superintende a área de finanças no âmbito do controlo, inspecção e fiscalização de todas as actividades relacionadas com exploração de jogos de fortuna ou azar”*³², bem como, por fim, não e pode deixar de referir a Comissão Nacional de Jogos, que desempenha funções de *“assessoria e apoio no exercício e na execução técnica e Corrente das funções de tutela sobre as entidades concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar”*³³, no modelo sul-africano a estrutura parece-nos simplificada, visto que o modelo de licenciamento praticamente só exige a intervenção de uma entidade licenciadora, para ambos os regimes de licenciamento, o nacional e o provincial, que é a Autotidade Licenciadora Provincial, conforme se retira das disposições do sub-parágrafo 1(a) i, Parágrafo 30 e do Parágrafo 39 do NGA. No entanto, há a referir a intervenção de outras estruturas administrativas no processo, designadamente o Conselho Nacional da Política do Jogo, prevista nos Parágrafos 61 e seguintes do NGA, um órgão de consulta do governo nacional e dos governos provinciais em matérias relacionadas com o jogo; e o Conselho Nacional do Jogo, um órgão de monitoria e avaliação o cumprimento das disposições da Lei do Jogo e de aconselhamento ao Conselho Nacional da Política do Jogo, bem como de representação internacional em matéria do jogo, ou seja, é o órgão público encarregado das actividades de gestão corrente da actividade de exploração do jogo, que responde perante o Ministro do Comércio e Indústria, nos termos do Parágrafo 64 e seguintes do NGA.

Ainda em matéria das estruturas administrativas importa referir que

30 Sublinhe-se que qualquer negociação a ser feita com os adjudicatários é conduzida também pelo ministro que tutela a área do turismo.

31 Nº 1 do Artigo 11 da Lei do Jogo de Moçambique.

32 Nº 1 do artigo 36 da Lei do Jogo de Moçambique.

33 Vide nº 1 do artigo 35 da Lei do Jogo de Moçambique.



apesar de a Lei do Jogo de Moçambique ter estabelecido de forma expressa as competências de cada uma das entidades intervenientes na exploração de jogos de fortuna ou azar em Moçambique, a estrutura administrativa prevista na Lei do Jogo é bastante pesada, o que pode tornar o processo bastante burocrático e, por conseguinte, prejudicar os objectivos que se pretendem atingir com a Lei, daí a defesa da sua simplificação. Ora, em sede da regulamentação da Lei, o Conselho de Ministros veio delegar quase todos os poderes que lhe são conferidos pela Lei ao Ministro que superintende a área do Turismo, com destaque para a adjudicação definitiva das concessões, a prorrogação dos prazos das concessões³⁴, a rescisão das concessões³⁵ e a verificação da idoneidade e da capacidade financeira das concessionárias e seus accionistas³⁶, questionando-se a sua legitimidade para o efeito visto que a Lei do Jogo não lhe atribui a faculdade de delegar esses poderes.

A Lei do Jogo de Moçambique apresenta, ainda que de forma exemplificativa, um conteúdo típico do contrato de concessão no nº 2 do artigo 18, do qual se pode destacar a necessidade de conter o capital social da concessionária (alínea e)), as acções de promoção turística (alínea j)) e o regime fiscal (alínea m)). Em relação à obrigatoriedade de indicação do capital social da concessionária no contrato de concessão, questiona-se a sua utilidade prática, visto que a lei já prevê o capital social mínimo, que deverá estar subscrito na sua íntegra à data da adjudicação, pelo que esse valor mínimo deverá se verificar em toda a vida da concessão, ou seja, ainda que a concessionária, no gozo do direito que a lei comercial lhe confere de poder reduzir o capital social, essa redução nunca deverá ser para valores inferiores ao mínimo legal. Quanto à indicação das acções de promoção turística também se questiona a sua necessidade visto que será difícil de prever à data de adjudicação que tipo de acções de promoção turística poderão ser feitas e, por outro lado, não estão claras as consequências jurídicas da falta de cumprimento das acções de promoção turística que estiverem previstas no contrato de concessão, pois, ainda que se defenda que o Governo poderá rescindir o contrato, nos termos da alínea c) da Lei do Jogo, temos que ter presente a necessidade da razoabilidade da rescisão, no sentido de que a causa deve ser bastante ou justificativa, e não nos parece que a simples falta de cumprimento das obrigações de promoção turística justifique a rescisão do contrato, principalmente se mesmo com a falta, a concessão permita atingir os objectivos definidos. Por último, a necessidade de indicar no contrato de concessão do regime fiscal decorre do facto de a Lei do Jogo prever o *“Imposto Especial sobre o jogo, incidente sobre as receitas brutas resultantes da exploração do jogo após os pagamentos dos ganhos aos jogadores,*

34 Alíneas a) e b) do artigo 9 do Regulamento da Lei do Jogo.

35 Nº 3 do artigo 28 do Regulamento da Lei do Jogo.

36 Artigo 27 do Regulamento da Lei do Jogo.



a ser fixada no contrato de concessão, em conformidade com o disposto sobre esta matéria na lei de Bases do Sistema Tributário”, sem prejuízo da sujeição das concessionárias ao regime fiscal geral, ou seja, elas continuam obrigadas ao pagamento dos impostos, contribuições, taxas ou emolumentos devidos não só da adjudicação da concessão para a exploração de jogos de fortuna ou azar, mas também os resultantes do exercício da sua actividade, com a excepção dos tributos isentados nos termos do artigo 84 da Lei do Jogo. Conforme previsto na Lei do Jogo, o imposto especial sobre o jogo será fixado no contrato de concessão pois o mesmo varia em função da duração da concessão, variando de um mínimo de 20% a um máximo de 35%³⁷, conforme o previsto no n.º 5 do artigo 70 da Lei n.º 15/2002, de 26 de Junho (Lei de Bases do Sistema Tributário).

3. Considerações finais

Uma avaliação do desempenho da indústria do jogo em Moçambique e África do Sul revela que os dois países têm obtido ganhos significativos quer do ponto de vista social como do ponto de vista económico. Com efeito, e Moçambique a indústria do jogo tem gerado receitas fiscais significativas e até Maio de 2018, já tinha produzido 176.963.862,35 Mt³⁸ (cerca de 2.93 milhões de Dólares americanos), apenas com o Imposto Especial sobre o Jogo, representado um aumento de cerca de 45% em comparação ao período homólogo em 2017. Por outro lado, o jogo tem impulsionado o desenvolvimento do turismo, visto que com um número cada vez maior de turistas a oferta dos serviços tem estado a aumentar não só em número, mas também em termos de qualidade. Esta conjuntura impacta positivamente na estrutura social do país e das regiões onde o jogo é praticado, quer através da oferta do emprego, quer através da criação de novas infraestruturas sociais, geralmente no âmbito das acções de responsabilidade social das concessionárias do jogo³⁹.

Já na África do Sul, o cenário é similar ao moçambicano quanto aos

37 Hoje a tabela aplicável do imposto especial sobre o jogo é de: a) 20% quando concessão seja de 10 a 14 anos; b) 25% para as concessões de 15 a 19 anos; c) 30% nas concessões de 20 a 24 anos; e d) 35% quando o período de concessão esteja entre 25 e 30 anos.

38 In <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/65967-em-plena-crise-economica-receitas-dos-casinos-cresceram-mais-de-60-por-cento-em-mocambique->, último acesso em 23 de Setembro de 2018.

39 Pode-se assinalar o projecto de reabilitação de cerca de 6Km de estrada na Cidade da Beira pelo Casino Marina Beira, num investimento de cerca de 1.8 milhão de Dólares americanos. In <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/65967-em-plena-crise-economica-receitas-dos-casinos-cresceram-mais-de-60-por-cento-em-mocambique-> último acesso em 23 de Setembro de 2018.



benefícios do jogo na economia e na sociedade. Com efeito, um estudo do Conselho Nacional do Jogo em 2017, revelou que os casinos contribuíram em 2016 com mais de 60% das receitas fiscais docorrentes de todas as formas de jogo, que contribuíram para a economia sul-africana com cerca de 32 156.9 milhões de Randes (cerca de 2.17 milhões de Dólares americanos), representativos de 0,81% do Produto Interno Bruto da África do Sul naquele ano⁴⁰. No domínio social, que é a maior preocupação das autoridades sul-africanas no sector do jogo, o mesmo estudo concluiu, por exemplo, que na dimensão social registou-se uma redução da incidência do jogo, de 56,8% em 2002 para 30,2% em 2017, entre a população com idade acima dos 18 anos⁴¹.

No entanto, não obstante esses ganhos significativos que a indústria do jogo tem proporcionado para os dois países, não se pode deixar de assinalar a necessidade de uma maior fortalecimento dos respectivos regimes jurídicos por fora a maximizar a realização dos objectivos definidos em vários domínios. Com efeito, a questão do jogo *on-line* não deve bastar pela simples proibição, no caso da África do Sul, ou permissão, no caso de Moçambique, ainda que neste último caso se estabeleçam os pressupostos para tal, é importante colocar em prática mecanismos concretos capazes de garantir a eficácia do estatuído. Por exemplo, a nível de Moçambique, a questão do comércio electrónico ainda está numa fase embrionária, basta lembrar que a lei das transacções electrónicas é de janeiro de 2017 e ainda se debate como a mesma vai ser implementada com eficácia em razão de falta de estruturas para o efeito. Na África do Sul, ainda que com uma estrutura de fiscalização mais consistente que a moçambicana ainda são recorrentes situações de violação da Lei do Jogo no que diz respeito à proibição do jogo *on-line*, principalmente através de provedores de jogo *on-line* estrangeiros, e não se vêem acções concretas para estancar essas situações apesar do seu impacto negativo para a sociedade e para a concretização dos objectivos definidos na Lei do Jogo.

Em relação aos modelos de exploração do jogo, julgamos ser importante a simplificação da estrutura existente até porque na prática não se tem implementado, ou seja, considerando a regra do concurso público para a concessão tem sido passada para o segundo plano, privilegiando-se a excepção de adjudicação directa, julgamos ser oportuno abolir o modelo de concessão e de uma vez adoptar-se o modelo de licenciamento, até porque na prática corrente revela a concentração

40 Vide NATIONAL GAMBLING BOARD, *Socio-economic impact of Gambling in South Africa 2017*, p. 30. Disponível em <https://www.ngb.org.za/SiteResources/documents/2017/Research/Socio-economic%20impact%20of%20gambling%20in%20SA%202017.pdf>

41 NATIONAL GAMBLING BOARD, *Research Bulletin*, Issue 7, November 2017. Disponível em <https://www.ngb.org.za/SiteResources/documents/2018/Research/FINAL%20GRAPHICALLY%20LAID%20OUT%20RESEARCH%20BULLETIN%202018.pdf>.



dos poderes administrativos na mesma entidade, o Ministro do Turismo, a quem cabe adjudicar definitivamente a concessão e ainda licenciar a concessionária para o exercício da actividade visto que a concessão em si não garante o exercício. Para tanto, dever-se-á, porém, fortalecer as competências e atribuições quer da Comissão Nacional do Jogo como da Inspeção Geral de Jogos, no sentido de garantir o equilíbrio das acções da entidade licenciadora.

