

# OS PROMOTORES DE JOGO (JUNKETS) E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE JOGO UMA PERSPETIVA COMPARADA

António Alegria

*Licenciada em Direito e Mestrado em Economia e Políticas Públicas*

*ex-Inspetor Geral de Jogos, Portugal*

*Mb. SOCILEJ – Soc. Científica Ibero Latino-Americana para o Estudo do Jogo*

**Resumo:** A promoção de jogos, assim como a concessão de crédito para o jogo, são assuntos marginais no espaço europeu onde, como é sabido, o jogo ainda é visto e tratado de forma conservadora e a sua exploração, variando embora consoante a região, objeto de muitas condições e algumas restrições. Ocorrerão, porventura, mas dissimuladamente e à margem da lei que, na generalidade dos casos, impede o aliciamento. No entanto, em jurisdições como Nevada, Macau, New Jersey e mais recentemente Singapura, constituem factores determinantes do crescimento e sustentabilidade do negócio.

**Palavras-chave:** Jogo; negócio; regulação; controlo; salas VIP; concessionário; promotor de jogos; crédito; práticas ilícitas.

## Introdução

A atividade de promoção de jogos atingiu em jurisdições como Macau e Nevada uma extraordinária dimensão e importância, assumindo-se mesmo como o principal fator de crescimento e sustentabilidade do negócio do jogo, condição que, embora em grau menor, foi também sendo confirmada em New Jersey e mais recentemente em Singapura.

Esta circunstância evidenciou, porém, alguns fatores que pesam na administração corporativa e institucional da atividade e ora nos propomos abordar, tais como: a cedência de salas VIP e a legitimidade das partes (I), a verificação da idoneidade dos intervenientes (II), o crédito para o jogo e o controlo das transações (III) e as práticas ilícitas e a dimensão do negócio (IV).

### **I. A cedência de salas VIP e a legitimidade das partes**

Os jogos a dinheiro arrastam consigo um histórico de proibição em virtude da percepção generalizada dos respetivos impactos sociais.

A mudança de conceito dá-se quando os Estados, nomeadamente da Europa, assumem a sua incapacidade de reprimir as práticas de jogo e decidem regulamentar e circunscrever a atividade quanto ao modo, tempo e lugar e obrigar os seus exploradores mediante contratos e contrapartidas compensatórias dos danos sociais provocados, como então foi escrito.

O jogo passou assim a ter o estatuto de negócio lícito e tornou-se uma atividade contributiva, permitindo percecionar a sua real dimensão e naturalmente identificar as razões aliciantes.

Um outro momento que, para efeitos da presente análise, consideramos igualmente marcante na evolução histórica da atividade, ocorreu quando o operador licenciado de jogo, dito concessionário de casino, evoluiu de um modelo de mera angariação mais ou menos seletiva de clientes, para a cedência de salas aos promotores de jogos para que as explorassem por sua conta e risco, mediante contrapartidas acordadas.

À partida, a figura do “promotor de jogos” sugere um promotor de imagem, um prestador de serviços cuja ação tem em vista incrementar a procura e o volume de jogo num dado casino.

Contudo, a referida repartição de interesses trouxe novos negócios para dentro do negócio original, permitindo ao promotor de jogos ir além da sua própria atividade e explorar jogos autonomamente por cedência do concessionário do casino.

Esta prática, embora enviesada, deu um contributo extraordinário para a multiplicação das receitas do jogo e foi determinante para o enorme poder financeiro dos promotores de jogos.

Tudo isto pode decorrer à vista e de forma lícita se, para tanto, forem criados ou previstos os adequados mecanismos legais e as obrigações mútuas forem claramente firmadas. Mas nem sempre assim foi. Começaram por ser práticas de cariz informal acordadas entre os concessionários dos casinos e os seus angariadores de clientes, à margem da intervenção e controlo institucional.

A forma e linearidade desses contratos celebrados entre os concessionários



dos casinos e os promotores de jogos, secundadas por um espectro legislativo deficiente ou insuficiente, conduziu na prática a que os promotores de jogos mantivessem o completo domínio das salas de jogo e se assumissem de facto como “donos”.

Digamos que, com a permissão institucional, os concessionários alienavam parte da sua autonomia e domínio sobre a concessão, como que interrompendo o negócio jurídico original, sobre o qual era decalcado um outro negócio, de partilha ou parceria na exploração. De facto e na prática, de total cedência de uma parte do negócio.

Entramos aqui no campo da legitimidade contratual e pode naturalmente questionar-se se esta conversão do promotor de jogos em cessionário da exploração subverte princípios enformadores do contrato. Em que medida a sugerida cedência informal da exploração de áreas integrantes do casino, altera as circunstâncias em que o Estado e o concessionário fundaram a decisão de contratar. Perceber se esse ato subverte a “base do negócio”, as condições e circunstâncias em que o mesmo se fundou. Perceber também em que medida essa alteração das circunstâncias é geradora de prejuízos e ganhos, só prejuízos ou só ganhos, para as partes. Note-se que a um ganho de um contraente não tem que corresponder necessariamente um prejuízo de outro contraente, podendo ambos ter prejuízo ou ambos ganhar. Ocorre que num contrato originalmente a dois, entre o Estado e o concessionário do casino, entra agora uma terceira parte não prevista que pode constituir fator de crise.

A legitimidade do promotor de jogos para explorar salas do casino pressupõe que o respetivo concessionário esteja, também ele, legitimado para tal cedência e para tanto, que o contrato celebrado com o Estado preveja essa faculdade. Tudo sob condição de suporte legal, de a lei suportar o contrato e a prática. Ocorre, porém, que as regras não foram sempre tão lineares.

O histórico aponta muitas vezes para a ausência de lei ou para zonas cinzentas da lei, contudo, admite-se que as práticas foram sendo toleradas porque serviam todos os interesses instalados, com crescimento do volume de jogo, da receita e da tributação. Porém, acentuando de forma muito marcante a vulnerabilidade e dependência do concessionário de jogo e do próprio modelo regulador, face à ação do promotor de jogos.

A ação dos promotores de jogos constituía já a parcela maior da operação, não obstante, registava um controlo deficitário em que era simplesmente inexistente uma indicação do número permitido de promotores de jogo, da delimitação das suas atividades, da sua relação contratual com os concessionários de jogo e nesta medida, do número de salas de jogo que poderiam operar e em quantos casinos, assim como, do número de mesas de jogo permitidas por sala.

Não identificamos em nenhuma jurisdição algo que, com proprieda-de, se



possa assemelhar a um estatuto do promotor de jogos, ou melhor, esse instrumento delimitador da atividade, demarcador da área de intervenção e dos respetivos conteúdos, definidor do que é ou não é fazível, existe porventura diluído na lei, mas não é inteligível enquanto recurso autónomo com o qual e sobre o qual se possa argumentar de forma dirigida. E pode não ser a mesma coisa ou pelo menos, pode não ter as mesmas consequências em termos de controlo, caraterizar a atividade e dizer quem a pode exercer, ou identificar os atores e dizer quais os seus limites operativos.

Não sendo pertinente a figura da cessão da exploração, quando contratualmente suportada, é questionável o estatuto daquele desempenho e em que medida uma licença de promoção de jogo pode ou deve dispor de abrangência bastante para permitir a exploração de salas de jogo.

Sem ser a ideia última na decorrência da análise, temos para nós que um ordenamento jurídico facilitador da indefinição ou confusão dos tipos contratuais reflete-se inelutavelmente no exercício das respetivas obrigações e na equidade dos contratos, com consequências fragilizantes para a ação fiscalizadora e regulatória do Estado.

## **II. A verificação da idoneidade dos intervenientes**

A idoneidade dos intervenientes e a integridade das práticas constituem pilares diretores de qualquer negócio e condição para a sua sustentabilidade. A dimensão, complexidade e perti-nência do negócio do jogo colocaram a avaliação da idoneidade na primeira linha de preocupações das tutelas governativas e das autoridades reguladoras da atividade.

O conceito de idoneidade, para além de variar de região para região por razões culturais e de práticas enraizadas e quantas vezes instituídas, pode envolver não apenas meros dados pessoais, mas a própria história de vida do visado, permitindo perceber o que fez, como fez e quais são os seus limites.

Ora, mesmo quando a verificação da idoneidade está legalmente prevista e consignada, persistem limitações, algumas intransponíveis, à sua concretização e eficácia, uma vez que parte da informação, porventura a mais relevante, está fora do alcance. Também por isso, constitui um ponto particularmente frágil do processo preparatório da concessão e licenciamento no domínio do jogo, porquanto, consideramos nós, não basta fazer lei e alargar o espetro do registo, importa também dispor de meios que permitam a recolha e filtragem da informação e que assegurem a sua efetiva veracidade.

A generalidade do negócio do jogo tem caraterísticas transnacionais, seja quanto ao investimento, seja quanto a grande parte dos serviços associados à operação, o que envolve à partida maior dificuldade na recolha e aferição dos

dados pessoais. Este será porventura o fator que mais diferencia ou demarca as jurisdições em termos de eficácia, centrado, por um lado, no formato e na abrangência normativa e por outro, nos meios disponíveis para verificação da idoneidade.

No primeiro caso e não obstante os regimes jurídicos de Nevada, Macau, Singapura ou New Jersey, que referenciamos na presente análise, adotem mecanismos semelhantes em matéria contratual ou de licenciamento, percebe-se que a verificação da idoneidade não é tratada exatamente da mesma forma, diferindo, consoante os casos, quanto à tipologia e detalhe dos formulários de candidatura, às exigências de identificação e à recolha de dados dos visados, à graduação das condições a preencher, às medidas a aplicar em função da informação recolhida e mesmo, quanto a quem suporta os custos da investigação.

Verifica-se também e por outro lado, que não está ao alcance da generalidade dos órgãos jurisdicionais aferir e assegurar a integridade da informação para além da sua esfera dominial, circunstância que acentua a dependência relativamente à cooperação interna e externa e a vulnerabilidade quanto à origem e fiabilidade da mesma.

É norma as autoridades reguladoras do jogo recorrerem aos órgãos de polícia e da administração do Estado para instrução dos processos de verificação da idoneidade, prática esta que os distancia desse exercício e enferma das limitações técnicas, comunicacionais e motivacionais desses organismos.

Variando embora em função da jurisdição, as decisões proferidas em matéria de idoneidade são muitas vezes suportadas apenas por informação recolhida em formulários específicos preenchidos pelos interessados, nos quais é também variável o volume de informação solicitada, o grau de detalhe e a exigência de comprovativos.

Diversamente dos demais, o regulador do Estado de Nevada, assim como o de New Jersey, dispõem de competência legal para mobilizar os serviços de organismos judiciais, de polícia e de investigação e para coordenar os processos de verificação da idoneidade, afetando a esse fim as respetivas bases de dados. A dimensão e detalhe da informação colocada ao alcance destes reguladores, decorrente do poder e capacidade de intervenção do sistema judicial norte americano, mesmo além-fronteiras, assegura ao seu exercício, em termos comparativos, um elevado grau de eficácia.

A verificação de idoneidade constitui pois fator determinante da integridade das práticas e da idoneidade e sustentabilidade do negócio do jogo. Também por essa razão, faz pleno sentido a relevância dada a esta matéria pelas mencionadas jurisdições, dotando-a do adequado dispositivo legal, liderando o processo de verificação desde a origem, mobilizando os recursos internos necessários e não menos importante, dispondo de poderes para mobilizar auditores externos e

independentes, imputando os custos aos próprios interessados.

### **III. O crédito para o jogo e o controlo das transações**

Independentemente do detalhe normativo, o número de intervenientes num dado processo e a dispersão espacial da atividade visada podem influenciar a eficácia da regulação e do controlo. No caso em apreço, enquanto que a ação regulatória se circunscreve à área da respetiva jurisdição e a exploração do jogo ao casino ou casinos concessionados, a intervenção dos promotores de jogo alarga-se em termos geográficos à região de onde provêm os clientes e em termos temporais, ao calendário das ações promocionais, podendo anteceder-las largos períodos de tempo. Em função disso, uma parcela da atividade dos promotores de jogo ocorre necessariamente fora da área jurisdicional do casino e por conseguinte, fora da área da competência regulatória.

Aspetos sensíveis como as condições de acesso ao jogo, a idoneidade e integridade das práticas, a origem do dinheiro, o crédito, as transações do e para o jogo e a correspondente tributação, podem escapar à tutela regulatória.

O crédito para o jogo persiste uma das zonas cinzentas da atividade, também em função do seu histórico de proibição e criminalização.

Durante décadas foi qualificada como crime e assim persiste quando praticada fora do quadro regulamentar. Não restava aos órgãos estaduais e autoridades reguladoras muitas alternativas entre manter a proibição enquanto assistiam impotentes à sua constante violação, permitir a prática por exclusiva conta e risco dos concedentes ou de outro modo, legislar no sentido permissivo, delimitando práticas e assegurando mecanismos legais de recuperação do crédito.

A concessão de crédito é hoje permitida na generalidade das jurisdições e, designadamente em Macau, constitui fator determinante para a ação dos promotores de jogo, para os resultados do setor e para o produto da região.

Em termos comparativos, as receitas do jogo representam em Macau 3/4 da receita pública enquanto que em Nevada não vai além de 1/3. Por sua vez, as receitas provenientes das salas VIP, geridas por promotores de jogo, rondam hoje em Macau 55% das receitas brutas do jogo, tendo já atingido valores superiores a 70%, enquanto em Nevada não vão muito além de 20%.

São pois diversas as repercussões nas economias das regiões consoante o seu grau de dependência das receitas do jogo. Embora todas dependam fortemente desta variante da atividade, não são comparáveis os impactos em Macau ou Singapura, cujas economias são quase exclusivamente suportadas pelo negócio do jogo, com Nevada ou New Jersey que dispõem de tecidos económicos diversificados e consolidados, portanto, menos suscetíveis a inflexões económicas, conjunturais ou estruturais, dirigidos ou decorrentes da atividade de jogo.

Todas as jurisdições apresentam pontos de maior ou menor vulnerabilidade a oscilações do mercado, seja Nevada em função de políticas mais restritivas ou delimitadoras da ação dos promotores de jogo e da concessão de crédito, seja Singapura em função da imposição de medidas de proteção e limitação da oferta aos jogadores locais, sejam medidas preventivas da corrupção e branqueamento de capitais em Macau, qualquer destas circunstâncias pode gerar reações no mercado com consequentes reflexos na receita.

A grande mobilidade transfronteiriça do mercado do jogo, assim como o domínio da procura e o poder financeiro evidenciado pelos promotores de jogo permite-lhes redirecionar os fluxos de clientes para jurisdições que ofereçam menor rigidez regulamentar ou condições materiais mais favoráveis, acentuando a vulnerabilidade dos concessionários de jogo face à eventualidade de perda de mercado e de quebra nas receitas.

É pois significativo o peso das salas VIP no volume das receitas, pelo que, a eventualidade de políticas mais restritivas, designadamente e como dito, quanto às práticas, aos requisitos dos interve-nientes ou quanto à concessão de crédito, terá inexoráveis reflexos nos resultados das explorações e por conseguinte, no crescimento da indústria e na receita pública.

A concessão de crédito para o jogo é tratada de forma diferenciada de jurisdição para jurisdição, ainda assim, parece genericamente firmado um entendimento quanto à sua concessão e à recuperação das dívidas decorrentes, embora persista algum debate e refrega judicial quanto a dívidas de jogo contraídas em Nevada e invocadas em outros Estados.

Uma das questões centrais da abordagem prende-se com a delimitação da atividade e com as condições de acesso à mesma. Quem e em que medida pode conceder crédito para o jogo. Apenas os concessionários ou também os promotores de jogo?

Admitindo que nas jurisdições mencionadas a permissão se restrinja apenas a promotores de jogo, apenas a concessionários e subconcessionários, ou seja alagada a todos eles, sempre pode questionar-se se o exercício da concessão de crédito por um concessionário ou por um promotor de jogo se deve reger pelas mesmas regras.

Procurámos antes evidenciar que uma parcela da atividade dos promotores de jogo ocorre fora da área jurisdicional do casino e por conseguinte, fora da área jurisdicional da competência regulatória, assim condicionando a sua ação fiscalizadora. Também por isso aqui começámos por referir que a concessão de crédito para o jogo persiste uma das zonas cinzentas da atividade e seguramente, um dos pontos de maior fragilidade, porquanto, conhecendo-se embora diferentes tratamentos da matéria, designadamente entre Macau e Nevada, não é seguro, sendo mesmo pouco verosímil, que em alguma jurisdição esta vertente do jogo



esteja coberta ou se encontre completamente ao alcance da ação fiscalizadora.

Como vimos dizendo, mais do que presumível, é inequívoca a relação causa-efeito entre a concessão de crédito e o crescimento das receitas do jogo na generalidade das jurisdições, contudo, a condição e inevitabilidade do controlo institucional impõem que todas as transações ocorram “à vista” ou acessíveis a essa verificação.

Ora, como antes dito, a concessão de crédito é mais um negócio dentro de outro negócio, sendo elevada a probabilidade de parte dele envolver elevados juros compensatórios, ocorrer entre jogadores ou a partir de outros agentes não autorizados e/ou fora da área de competência do regulador, o que limita ou fragiliza drasticamente a ação fiscalizadora.

#### **IV. As práticas ilícitas e a dimensão do negócio**

Qualquer tentativa de dimensionamento do negócio do jogo passa naturalmente pelo apuramento do que corre nas máquinas e mesas de jogo, em cada uma ou em todas as unidades de exploração concessionadas, dependendo da abrangência da amostra. Quando se fala de “valor global do negócio do jogo” tem-se em vista todo o espectro operativo da atividade concessionada, subconcessionada e licenciada, aqui considerada a parcela de negócio conduzida pelos promotores de jogos, podendo mesmo e se for caso, alargar-se à atividade marginal.

As práticas marginais tendem a desenvolver-se fora das explorações concessionadas mas podem ocorrer também dentro delas e a partir da própria estrutura, o que torna muito mais difícil a sua deteção, uma vez que a atividade lícita é usada, nestes casos, para mascarar a atividade ilícita, com consequente ocultação ou adulteração dos dados da exploração.

A tipificação das infrações varia consoante a jurisdição, muito em função da natureza e postura dos atores, da tipologia das práticas e naturalmente, do ordenamento jurídico em vigor. Alguns tipos de infrações são comuns e transversais a todo espectro normativo da atividade de jogo, outros decorrem de especificidades de cada quadro regulamentar.

É largo o quadro de cometimentos susceptíveis de integrar ilícitos, sejam de natureza criminal ou administrativa, por ação ou omissão dos jogadores, dos concessionários e subconcessionários, dos promotores de jogos ou dos respetivos agentes e colaboradores. O seu controlo e prevenção apresenta elevada complexidade, não apenas pelos valores que movimenta mas também porque envolve pessoas, problemática social e interesses instalados muito difíceis de conciliar.

Esta complexidade tende a acentuar-se em resultado da sofisticação dos



meios, da permanente e acelerada evolução tecnológica e da tendencial mutação dos processos operativos.

Evidenciámos ao longo da análise particular atenção para com as condições da ação regulatória e fiscalizadora, apontando aspetos que sugeriam maior fragilidade desse exercício, designadamente, relacionados com a mobilidade e largueza da intervenção dos promotores de jogos, suscetíveis de integrar práticas duvidosas e de difícil avaliação e controlo.

Não identificamos modelos perfeitos de regulação e de controlo apesar dos diferentes estádios, estruturas e capacidades de intervenção dos órgãos jurisdicionais referenciados. A transnacionalidade dos meios e dos interesses associados à atividade de jogo eleva significativamente o patamar de dificuldade e exigência da ação fiscalizadora impondo-lhe soluções dinâmicas que acompanhem as dinâmicas da operação de jogo e dos seus intervenientes, suportadas por dispositivos legais e regulamentares que cubram todo espectro de procedimentos e se ajustem a cada caso, associando aos procedimentos internos o concurso de expertise independente externa que adicione um outro olhar sobre a atividade, assim contribuindo para a sua aferição, transparência e integridade.

### **Conclusão**

A atividade de promoção de jogos apresenta um histórico longínquo em jurisdições como Nevada e Macau próximo à origem da exploração lícita do jogo nessas regiões.

A promoção de jogos complementada pela concessão de crédito representam, na generalidade das jurisdições, uma parcela muito significativa das receitas brutas dos jogos, circunstância esta geradora de grande vulnerabilidade operacional, em virtude da grande mobilidade transfronteiriça da procura e da consequente instabilidade do mercado. Há hoje um leque alargado de jurisdições onde alocar este tipo de serviços, como Austrália, Nova Zelândia, Filipinas, Vietname, Camboja ou Saipan e boa parte dos promotores de jogos dispõem de poder financeiro e fortes carteiras de clientes que podem desviar em função de melhores condições materiais ou de regimes mais favoráveis, criando para os casinos um risco latente de perda de mercado.

Compete aos operadores de jogo e mesmo às autoridades reguladoras gerir e corrigir fragilidades dos modelos funcionais adotados e eventual dependência da ação dos promotores de jogos e a estes, avaliar e projetar impactos no crescimento e credibilidade dos seus negócios ao optarem por jurisdições desreguladas.

Trata-se de uma atividade que envolve elevada complexidade e difícil controlo, que impõe quadros normativos muito precisos e permanente aperfeiçoamento dos processos de fiscalização, verificação da idoneidade e

auditoria, com alargamento dos recursos de suporte e dos processos de cooperação interna e transfronteiriça, em vista a assegurar a idoneidade e integridade das práticas.

**Referências:**

Regulamento Administrativo n.º 6/2002, Regula as condições de acesso e de exercício da actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino.

Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 43/2005, Aprova os modelos de «Licença» dos promotores de jogos de fortuna ou azar em casino, pessoa singular e pessoa colectiva.

Regulamento Administrativo n.º 27/2009, Alteração ao Regulamento Administrativo n.º 6/2002, no respeitante ao pagamento das comissões ou outras remunerações que sejam pagas aos promotores de jogo.

Lei n.º 5/2004, Regime jurídico da concessão de crédito para jogo ou para aposta em casino.

Nevada Gambling Act, Chapter 463 - Licensing and Control of Gaming, Nevada Gaming Control Board.

Nevada Revised Statute 463.0164, Nevada Gaming Control Board.

Casino Control (junkets) Regulations 2009, Singapore Government Gazette, Electronic Edition.

Income tax treatment for junket promoters, International market agents and representatives, Casino Regulatory Authority of Singapore.

New Jersey Casino Control Act, Chapter 49. Junkets, New Jersey Casino Control Commission.

Rules and Regulations, Chapter 439. Junket Enterprises, Pennsylvania Gaming Control Board.

Relatório Revisão Intercalar do Sector dos Jogos de Fortuna ou Azar da RAEM, Instituto de Estudos sobre a Indústria do Jogo, Universidade de Macau, 2016.

Lessons from the Nevada Model on Macao's Junket Operations, Carlos Siu and William R. Eadington, Gaming Law Review and Economics, Volume 13, Number 1, 2009.

Macau Junkets Trouble Nevada, Gambling and the Law, Professor I Nelson Rose.

The Nevada Gaming Debt Collection Experience, Larry D. Strate, University of Nevada, Las Vegas.

