

ANÁLISE E PERSPECTIVA DOS PROMOTORES DE JOGO DE MACAU E OS SEUS COLABORADORES

Iau Teng Pio

Professor Associado, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: Nos vinte e tal anos anteriores à reunificação de Macau, os promotores de jogo de Macau começaram a operar sem consagração legal. Até agora, as normas legais e regulamentares já regulamentam a sua actividade, o que representa um grande passo em frente. De facto, os promotores de jogo trouxeram enormes lucros para a indústria do jogo em Macau, e as suas operações também trouxeram enormes lucros, ao mesmo tempo que as pessoas que cooperaram com eles e as pessoas à sua volta obtiveram enormes ganhos. Estas margens de lucro da indústria de jogo desempenham um papel de promoção, como uma locomotiva, no desenvolvimento económico de Macau. O desenvolvimento económico de Macau é o que todos esperam, mas, ao mesmo tempo, traz outros problemas: por exemplo, o custo de vida aumentou consideravelmente, a qualidade de vida dos residentes continua a diminuir. Portanto, é hora de discutir as perspectivas dos promotores de jogo.

Palavras-chave: Promotores de jogo; proprietários das salas de jogos; colaboradores.

* Tradutora: Ma Zhe, estudante de Doutoramento em Filosofia do Direito e História do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

1. Conceito de promotores de jogo de Macau

Os promotores de jogo são legalmente definidos e referem-se aos agentes de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, que exercem a sua actividade através da atribuição de facilidades a jogadores, nomeadamente no que respeita a transporte, alojamento, alimentação e entretenimento, recebendo uma comissão ou outra remuneração paga por uma concessionária de jogos.¹

A actividade dos promotores de jogo está sujeita a licenciamento e o respectivo exercício fica submetido à fiscalização do Governo. Para exercer a actividade nos casinos, os promotores de jogo têm ainda que se registar junto com cada concessionária de jogos com que pretendam operar. Este registo também deve ser aprovado pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos (doravante denominado “DICJ”).

Além disso, perante o governo, é sempre a concessionária de jogos a responsável pela actividade desenvolvida nos casinos pelos promotores de jogo, seus administradores e colaboradores e pelo cumprimento por parte deles das normas legais e regulamentares. Portanto, as actividades dos promotores de jogos são sujeitas à supervisão pelo governo e pelas concessionárias de jogos.

O governo deve também monitorar rigorosamente o número de promotores de jogo. A lei consagra que o governo estabelecerá a cada ano o número máximo dos promotores de jogos autorizados a operar junto de cada concessionária de jogos.² Cada concessionária de jogos deve apresentar anualmente à DICJ, para aprovação do Governo, uma lista com a identificação dos promotores de jogo com os quais pretende vir a operar no ano seguinte.³

De acordo com o Regulamento Administrativo n.º 6/2002, os promotores de jogo devem exercer a sua actividade nos termos do contrato celebrado entre si e a concessionária de jogos. Este contrato está sujeito a forma escrita e é celebrado em triplicado, sendo as assinaturas objecto de reconhecimento notarial presencial. Um dos exemplares originais deste contrato, bem como cópias de todos os documentos complementares ao contrato e de outros documentos que envolvam obrigações ou pagamentos iguais ou superiores a 1 milhão de patacas em relação a promotores de jogo são enviados pela concessionária de jogos à DICJ, no prazo de 15 dias.

Os documentos complementares e os outros documentos acima referidos

1 Veja a alínea 6) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16/2001.

2 N.º 6 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2001: O Governo fixa anualmente o número máximo dos promotores de jogo autorizados a operar junto de cada concessionária.

3 N.º 5 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2001: Cada concessionária submete anualmente à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, para aprovação do Governo, uma lista com a identificação dos promotores de jogo com os quais pretende vir a operar no ano seguinte.

devem ser acompanhados de uma declaração subscrita por representante legal ou administradores da concessionária de jogos que a obriguem, com assinatura e qualidade reconhecidas notarialmente,⁴ nos termos da qual esta declara, sob compromisso de honra, a correcção, actualidade e veracidade dos dados e informações neles constantes, bem como que os mesmos são cópia dos originais.

Quanto ao seu conteúdo, o contrato acima referido contém, obrigatoriamente, cláusulas relativas a: 1) montante e forma de pagamento da comissão ou outra remuneração acordada, desde que observado o disposto no despacho do Secretário para a Economia e Finanças;⁵ 2) termos em que o promotor de jogo pode exercer a sua actividade nos casinos, designadamente se existe afectação de espaços

4 De acordo com as disposições do Código do Notariado, a identidade é confirmada pelos dados de registro da sociedade e a assinatura é reconhecida pelo notário.

5 Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 83/2009:

“Usando da faculdade conferida pelo artigo 64.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos dos n.º 1 do artigo 27.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, com a redacção dada pelo Regulamento Administrativo n.º 27/2009, o Secretário para a Economia e Finanças manda:

1. As comissões de jogo ou quaisquer outras formas de remuneração da actividade de promoção de jogos não podem ultrapassar o limite correspondente a 1,25% do valor total apostado (net rolling) seja qual for a respectiva base de cálculo.

2. Para efeitos do número anterior presume-se que têm carácter remuneratório quaisquer bónus, liberalidades, serviços ou outras vantagens susceptíveis de avaliação pecuniária que sejam oferecidos ou proporcionados aos promotores de jogo pelas concessionárias/subconcessionárias, na Região Administrativa Especial de Macau ou no exterior, quer seja por forma directa ou indirectamente, através de sociedades participadas pelas concessionárias/subconcessionárias ou com as quais estas concessionárias/subconcessionárias estejam em relação grupo.

3. A avaliação pecuniária das vantagens, bónus, liberalidades ou serviços mencionados no número anterior deve tomar como referência os valores e práticas comerciais adoptados no mercado no momento da respectiva atribuição.

4. O limite máximo previsto no n.º 1 aplica-se tanto às comissões ou remunerações pagas actualmente como às que venham a ser pagas no futuro ainda que ao abrigo dos contratos em vigor à data do início da vigência do presente despacho.

5. Os contratos de promoção de jogos que não observem o mencionado limite máximo devem ser actualizados e redigidos de acordo com os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002.

6. Um exemplar de cada um dos contratos actualizados deve ser apresentado na Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos até ao dia 1 de Outubro do corrente ano.

7. Compete às concessionárias/subconcessionárias apresentar as adequadas propostas de actualização contratual, diligenciar a assinatura dos respectivos documentos contratuais e a subsequente apresentação na Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos.

8. As concessionárias/subconcessionárias devem enviar à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, até ao dia 10 de cada mês, uma relação discriminada, relativa ao mês anterior, das comissões ou outras remunerações pagas a cada promotor de jogo bem como o valor do respectivo imposto retido na fonte, acompanhada de toda a informação necessária à verificação dos cálculos efectuados.”

próprios; 3) cauções e garantias que devam ser prestadas e seus termos; e 4) obrigação, assumida pela concessionária de jogos e pelo promotor de jogo, de renúncia a foro especial e submissão à lei vigente na Região Administrativa Especial de Macau.

Os promotores de jogo que sejam sociedades comerciais e cada um dos seus sócios, administradores, principais empregados e colaboradores, bem como os promotores de jogo que sejam empresários comerciais, pessoas singulares, e cada um dos seus principais empregados e colaboradores, estão sujeitos ao dever de sigilo relativamente aos factos e informações de que tomem conhecimento no exercício da sua actividade, excepto quanto às autoridades e órgãos de polícia criminal, às autoridades policiais e judiciais, à DICJ e à Direcção dos Serviços de Finanças, no exercício das respectivas competências.⁶

É frequente verificar-se que um promotor de jogos, seja em nome próprio ou em nome do seu pessoal principal, exerce uma actividade de recepção de fundos do público, mas após o vencimento da dívida não cumpre o pagamento prometido ou a taxa de juros; esta situação pode violar a lei penal e constitui um acto ilícito penal.⁷

Em 22 de outubro de 2015, para regulamentar este tipo de situação, a DICJ promoveu sessões de esclarecimento sobre a instrução que define o regime contabilístico para promotores de jogo.⁸ Os assuntos reiterados pelos representantes da DICJ nas sessões de esclarecimento foram:

- a. A partir do ano 2016, os promotores de jogo devem dispor de contas mensais para se sujeitarem à verificação a qualquer momento pela DICJ;
- b. Os promotores de jogo devem apresentar dados dos principais empregados hierarquicamente superiores que exercem funções financeiras;
- c. As informações e os sistemas de contas devem ser guardados em Macau

6 Veja o artigo 21.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002.

7 Decreto-Lei n.º 32/93/M de 5 de Julho (Regime Jurídico do Sistema Financeiro): Artigo 121.º

(Recepção não autorizada de depósitos ou outros fundos reembolsáveis)

Todo aquele que, sem estar autorizado nos termos do presente diploma ou em legislação especial, exercer uma actividade de recepção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público, com ou sem estipulação de juros, seja em nome próprio ou por conta alheia, será punido com prisão até dois anos.

8 Segundo o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002 que regula a actividade de promoção de jogos de fortuna ou azar em casino, alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 27/2009: Sem prejuízo de outras previstas no presente regulamento administrativo e em demais legislação complementar, constituem obrigações dos promotores de jogo: 1) Sujeitar-se à supervisão e fiscalização da Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos; 2) Cumprir, na parte que lhes respeita, as disposições legais e regulamentares aplicáveis bem como as circulares e instruções emitidas pela Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos.

para se sujeitarem a verificação a qualquer momento pela DICJ.⁹

O Regulamento Administrativo entrou em vigor em Abril de 2002 enquanto a instrução só foi emitida em 2016.

2. Conceito de colaboradores dos promotores de jogo

No actual sistema legal de Macau não existem normas que regulam expressamente a conduta dos colaboradores dos promotores de jogo. No entanto, por serem “colaboradores” dos promotores de jogo, eles só podem exercer actividades auxiliares no âmbito dos promotores de jogo, não podendo exceder o escopo das actividades daqueles. A falta da definição legal dos colaboradores não significa que não existam em Macau outras normas que as regulem. Para efeitos de verificação da idoneidade, o candidato a licença de promotor de jogo ou o promotor de jogo que seja uma sociedade comercial, e cada um dos seus sócios titulares de valor igual ou superior a 5% do capital social, administradores, principais empregados e colaboradores, bem como o candidato a licença de promotor de jogo ou o promotor de jogo que seja um empresário comercial, pessoa singular, e cada um dos seus principais empregados e colaboradores, autoriza o Governo a aceder a todos os documentos, informações e dados que o Governo considere necessários para tal verificação, ainda que protegidos por dever de sigilo.¹⁰

Segundo o n.º 1 do artigo 11.º (Revelação de informação) do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, com a redacção dada pelo Regulamento Administrativo

9 Veja: <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/news/Year-2015/2015-10-22.html>.

10 Nos termos do artigo 12.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2002, com a redacção dada pelo Regulamento Administrativo n.º 27/2009:

Artigo 12.º

Dever de cooperação

1. Para efeitos do disposto no presente regulamento administrativo, em especial na subsecção anterior da presente secção, e demais regulamentação complementar da Lei n.º 16/2001, para além da submissão ao Governo dos exemplares referidos no n.º 1 do artigo anterior, impende sobre cada candidato a licença de promotor de jogo ou promotor de jogo que seja uma sociedade comercial, e sobre cada um dos seus sócios, administradores, principais empregados e colaboradores, bem como sobre cada candidato a licença de promotor de jogo ou promotor de jogo que seja um empresário comercial, pessoa singular, e sobre cada um dos seus principais empregados e colaboradores, um especial dever de cooperação com o Governo, devendo submeter quaisquer documentos e prestar quaisquer informações, dados, autorizações ou provas que para o efeito lhe sejam solicitados.

2. Para efeitos dos processos de verificação da idoneidade referidos no presente regulamento administrativo, impende sobre todas as pessoas e entidades, singulares ou colectivas, públicas ou privadas, um dever de cooperação com o Governo, devendo ser submetidos quaisquer documentos e prestadas quaisquer informações, dados, autorizações ou provas que lhes sejam solicitados relativamente a qualquer uma das pessoas ou entidades objecto de verificação da idoneidade.

n.º 27/2009,¹¹ os colaboradores devem submeter ao Governo um exemplar da «Declaração autorizando a revelação de informação», cujo modelo constitui o Anexo IV ao presente regulamento administrativo e é dele parte integrante, devidamente preenchido e assinado, sendo as assinaturas objecto de reconhecimento notarial presencial.

2.1. A supervisão dos colaboradores

Em relação ao número de colaboradores, a lei não está isenta de normas. Segundo o artigo 17.º do Regulamento Administrativo acima referido, os promotores de jogo podem dispor, para o exercício da sua actividade, de colaboradores por si escolhidos, até um número máximo a ser fixado anualmente, até 31 de Outubro, pela DICJ.

Além disso, os promotores de jogo devem enviar anualmente, até 15 de Novembro, à DICJ, através da concessionária de jogos junto da qual se encontram registados, uma lista dos colaboradores por si escolhidos para o ano seguinte.

A lista deve conter a identificação dos colaboradores, acompanhada de cópia dos seus documentos de identificação e dos certificados de registo criminal.¹²

A lista está sujeita a aprovação da DICJ, que pode não a aprovar quanto a alguma ou algumas das pessoas dela constantes, podendo também, a qualquer momento, retirar a qualidade de colaborador a alguma ou algumas das pessoas constantes da lista.

Um promotor de jogos pode, a qualquer momento, alterar a lista dos seus colaboradores mediante substituição de um ou mais colaboradores por outros. A alteração da lista dos colaboradores de um promotor de jogos está sujeita à aprovação da DICJ.

Para evitar manter uma relação de cooperação sem adoptar o modelo de colaboradores, o Regulamento Administrativo acima referido também estipula que um promotor de jogos não pode contratar como seu empregado ou ter um vínculo de subordinação jurídica ou de prestação de serviços com base numa relação estável com pessoa a quem haja sido retirada a qualidade de colaborador,

11 N.º 1: Cada um dos seus sócios titulares de valor igual ou superior a 5% do capital social, administradores, principais empregados e colaboradores, bem como, designadamente submetendo ao Governo um exemplar da «Declaração autorizando a revelação de informação», cujo modelo constitui o Anexo IV ao presente regulamento administrativo e é dele parte integrante, devidamente preenchido e assinado, sendo as assinaturas objecto de reconhecimento notarial presencial.

N.º 2: Quanto a declarantes residentes em jurisdição na qual não seja possível obter o reconhecimento notarial presencial referido no número anterior, deve ser produzida forma de reconhecimento das assinaturas por parte de autoridade pública competente, devidamente legalizado.

12 Ou documento equivalente no caso de o colaborador respectivo residir em jurisdição na qual o certificado de registo criminal não possa ser obtido.

salvo com autorização da DICJ.

Além disso, os colaboradores estão obrigados a observar todas as circulares e instruções emitidas pela DICJ.

2.2. A relação entre os promotores de jogos e os seus colaboradores

Nos termos do Regulamento Administrativo acima referido, os contratos celebrados entre os promotores de jogo e os seus colaboradores estão sujeitos a forma escrita, devendo o promotor de jogo enviar cópia dos mesmos, ou de quaisquer alterações, à DICJ acompanhada de uma declaração nos termos da qual o promotor de jogo declara, sob compromisso de honra, que os documentos enviados são cópia dos originais.

Não está claro aqui de que tipo será o contrato entre os promotores de jogo e os seus colaboradores. Será um contrato de trabalho, um contrato de prestação de serviço, ou um contrato de empreitada? Mas o que é certo é que o objecto deste contrato não pode exceder o objecto dos negócios que os promotores de jogos podem oferecer.

Ao mesmo tempo, os promotores de jogo são responsáveis solidariamente com os seus empregados e com os seus colaboradores pela actividade desenvolvida nos casinos por estes, bem como pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis.

2.3. Cartão de identificação pessoal

De acordo com o artigo 25.º do Regulamento Administrativo acima referido, os administradores, principais empregados e colaboradores dos promotores de jogo que sejam sociedades comerciais, bem como os promotores de jogo que sejam empresários comerciais, pessoas singulares, seus principais empregados e colaboradores, e, ainda, todas as pessoas que desempenhem funções, a título principal ou acessório, junto de promotor de jogo são obrigados a usar dentro dos casinos, no exercício das suas funções, um cartão de identificação pessoal, com fotografia, emitido pela concessionária de jogos junto à qual se encontrem registados, cujo modelo é aprovado pela DICJ.

Embora a lei e o contrato de concessão dêem às concessionárias muitas obrigações, elas partem apenas da perspectiva de as concessionárias serem favoráveis ao desenvolvimento económico de Macau, mas não prestam muita atenção aos possíveis efeitos adversos na sociedade de Macau, o impacto sobre os residentes de Macau, ou, em particular, o impacto na relação entre os promotores de jogos e os seus colaboradores.

Naturalmente, a concessionária também assume a obrigação de gestão para os promotores de jogos, sendo esta não só da responsabilidade da DICJ.

Por exemplo, de acordo com o artigo 29.º do Regulamento Administrativo



acima mencionado (Responsabilidade das concessionárias), as concessionárias são responsáveis solidariamente com os promotores de jogo pela actividade desenvolvida nos casinos pelos promotores de jogo e administradores e colaboradores destes, bem como pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Segundo o artigo 30.º (Obrigações das concessionárias), Sem prejuízo de outras previstas no presente regulamento administrativo e em demais legislação complementar, constituem obrigações das concessionárias: ...; 2) Enviar, em cada ano civil, de 3 em 3 meses, à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos a lista referida no n.º 3 do artigo 28.º; 3) Comunicar à Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos qualquer facto que possa afectar a solvabilidade dos promotores de jogo; 5) Fiscalizar a actividade dos promotores de jogo, nomeadamente quanto ao cumprimento das suas obrigações legais, regulamentares e contratuais.

Ao mesmo tempo, o artigo 31.º do Regulamento Administrativo acima referido (Responsabilidade dos promotores de jogo) determina que os promotores de jogo são responsáveis solidariamente com os seus empregados e com os seus colaboradores pela actividade desenvolvida nos casinos por estes, bem como pelo cumprimento, por parte dos mesmos, das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Como se deixou dito, um promotor de jogo pode ser uma pessoa colectiva ou uma pessoa singular.

Quer se trate de uma pessoa colectiva ou de uma pessoa singular, além de cumprir as disposições do regime da exploração de jogos, os promotores de jogo também têm de ser regulados pela lei geral. Por exemplo, se uma pessoa singular não residente for accionista da concessionária e quiser realizar negócios em Macau pessoalmente, terá de obter a aprovação da autoridade competente.

Quanto ao regime fiscal, além de 5% sobre as comissões ou outras remunerações pagas a promotores de jogo que as concessionárias ficam obrigadas à retenção na fonte, há outros impostos devidos? Estas comissões são substancialmente transferidas para o imposto de 5% pago pelo colaborador. Portanto, do ponto de vista jurídico, temos dúvidas sobre a origem do lucro dos promotores de jogos.

3. Sugestões

Para o desenvolvimento saudável da indústria do jogo em Macau, apresentamos aqui algumas sugestões preliminares.

Sugerimos que as concessionárias de jogos, os promotores de jogos e os seus colaboradores devem, em primeiro lugar, executar as suas responsabilidades



de gestão de acordo com as leis e regulamentos administrativos.

A DICJ deve, de acordo com as orientações das leis e regulamentos administrativos, clarificar as responsabilidades das concessionárias de jogos, dos promotores de jogos e dos seus colaboradores, fortalecer a respectiva conscientização quanto ao cumprimento da lei, bem como fortalecer as penalidades pelo não cumprimento da lei. Isto porque a indústria do jogo já tem muitas exigências antes da abertura, embora tenham aumentado em número nos últimos anos, o número ainda é baixo e a aplicação não é suficiente.

Ao mesmo tempo, uma vez que é concedida a uma sociedade privada para a exploração, sugerimos que não se deve colocar toda a responsabilidade pela implementação na autoridade administrativa. Caso contrário, os nossos recursos da administração pública, especialmente recursos humanos, terão dificuldade em lidar com a situação.

Sugerimos também que a administração pública deve aumentar a supervisão sobre o sistema jurídico e a sua implementação, formulando políticas para regulamentar as concessionárias de jogos, os promotores de jogos e os seus colaboradores.