

O CONCEITO DOS BILHETES DE LOTARIA E A POLÍTICA PÚBLICA SUBJACENTE: REFLEXÕES SOBRE AS LOTARIAS NA CHINA CONTINENTAL

Wang Chang Bin¹

Professor, Instituto Politécnico de Macau, Macau

Resumo: Não há uma definição adequada dos bilhetes de lotaria na China Continental, que causa alguns problemas que não são fáceis de resolver. Por um lado, a definição formal dos bilhetes de lotaria na legislação inclui apenas as lotarias emitidas pelo Estado, mas não pode ser usada para lidar com todas as lotarias praticamente existentes na sociedade comercial. Por outro lado, as agências responsáveis pela emissão de bilhetes de lotaria, em nome da lotaria, lançam apostas desportivas e colocam no mercado terminais de lotaria de vídeo que são de facto máquinas de moedas (*Slot machine*). Esses títulos de jogo existentes na China continental, que são diferentes dos bilhetes de lotaria tradicionais, não foram discutidos seriamente no nível da política pública antes da sua entrada em público, o que não é adequado para a supervisão efectiva pelo governo das diversas formas de jogos, nem é propício para a prevenção e controle dos problemas de jogo patológico.

Palavras-chave: Características dos bilhetes de lotaria; a classificação dos bilhetes de lotaria; vendas com prémio; jogos de *quiz* com prémios.

1 Doutor em Direito, Director e Professor do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo do Instituto Politécnico de Macau.



Até agora, ainda não há uma definição adequada dos bilhetes de lotaria na China Continental. Segundo o Artigo 2 do *Regulamento das Lotarias* (Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 554), “Os ‘bilhetes de lotaria’, conforme mencionado neste Regulamento, referem-se aos bilhetes que são franqueados, emitidos e vendidos pelo Estado com a finalidade de levantar fundos de previdência pública e promover o desenvolvimento de estabelecimentos públicos de bem-estar e são adquiridos voluntariamente por indivíduos e dos quais um prémio pode ser conquistado de acordo com certas regras.” Essa definição tem duas desvantagens óbvias. Por um lado, as palavras de restrição “conforme mencionado neste Regulamento” colocadas deliberadamente antes de “bilhetes de lotaria” implicam que a definição dada por ela limita-se apenas ao âmbito da aplicação do *Regulamento das Lotarias*. Por outras palavras, a definição aplica-se apenas aos bilhetes de lotaria emitidos pelo Estado e não pode fazer nada sobre o fenómeno das lotarias que ocorre na vida social. Por outro lado, ela não resume as características inerentes dos bilhetes de lotaria, nem define os tipos ou o alcance das lotarias emitidas pelo Estado, por isso, existe ambiguidade e manobrabilidade consideráveis.

A falta de uma definição apropriada dos bilhetes de lotaria dificulta a compreensão e o tratamento legal dos fenómenos de lotaria na China continental. Isso não é propício para a supervisão do Estado sobre certos tipos das lotarias que são muito comuns na sociedade comercial. Portanto, vale a pena fazer um estudo aprofundado desta questão. Ao discutir as características intrínsecas dos bilhetes de lotaria, o presente artigo explora a identificação dos bilhetes de lotaria na vida económica da China continental e discute as políticas públicas que devem ser adoptadas para os bilhetes de lotaria emitidos pelo Estado. O presente artigo divide-se em três partes da seguinte forma: a primeira parte discute o significado legal e a classificação básica dos bilhetes de lotaria na China continental. A segunda parte analisa as lotarias existentes na vida social da China continental mas ainda não completamente reconhecida. A terceira parte discute a classificação das lotarias emitidas pelo Estado na China continental, bem como os problemas de política pública por trás.

1. O conceito básico das lotarias

Em inglês, a palavra correspondente a “lotaria” é “*lottery*”. No entanto, a “*lottery*” em inglês inclui não só os bilhetes de lotaria emitidos pelas relevantes agências do Estado que são comuns na vida diária, mas também muitas outras formas, tais como os cupões de sorteio. De acordo com o uso comum internacional do termo, a lotaria é um projecto, sistema ou esquema (*scheme*) em que, segundo as regras estabelecidas, o participante paga dinheiro ou coisas de valor em troca da



oportunidade de ser premiado, enquanto se ou não for efectivamente recompensado depende principalmente da sorte.²

Em primeiro lugar, a descrição começa de um ponto de vista dinâmico, tratando a lotaria como um projecto, sistema ou esquema, mas não apenas como um título estático. Portanto, a lotaria não é apenas um “pedaço de papel colorido”, mas mais é um *design* comercial que atrai pessoas para pagar em dinheiro ou com coisas.

Em segundo lugar, ao considerar a lotaria como um projecto, sistema ou esquema, pode-se basicamente separar a lotaria das outras formas de jogos. De um modo geral, os jogos incluem os jogos de fortuna ou azar, a colocação de apostas, bem como as lotarias. Em muitos países ou regiões, aplicam-se diferentes leis ou políticas públicas para os três tipos de jogos. Os jogos de fortuna ou azar referem-se aos jogos de sorte em que os jogadores devem participar, e o vencer o perder depende do resultado do jogo. Eles geralmente se referem aos vários jogos de mesa e jogos de máquinas no casino. Os jogos da colocação de apostas tomam geralmente um evento ou actividade que ocorre na vida real como o objecto de apostas, tal como o resultado de uma corrida de animais ou de um jogo de bola. Os participantes das lotarias não necessitam de participar num jogo com objectos específicos de confronto, nem dependem do resultado de determinados eventos ou actividades, mas sim participam num projecto, sistema ou esquema, cujos ganhos ou perdas dependem do resultado de agitação ou sorteio por sorte. A Lotaria geralmente possui a característica de participação pública.

Finalmente, a lotaria tem três características essenciais, nomeadamente, prémio (prize), contrapartida (consideration) e oportunidade (chance). O chamado prémio refere-se a dinheiro ou outras coisas de valor comercial que os participantes nas actividades de lotaria esperam de obter. Se o prémio é apenas uma honra ou título, como campeão, subcampeão, etc., essa actividade não é uma lotaria, porque a honra ou título está intimamente relacionada às pessoas e não pode ser revendido, nem tem valor comercial. A contrapartida refere-se ao que os participantes devem pagar para obter um prémio. No contexto das lotarias, é praticamente uma aposta, que inclui não só dinheiro mas também coisas de valor comercial. As actividades de recompensa nas quais os participantes não têm de pagar nada normalmente não são consideradas como actividades de lotaria. A oportunidade significa que se os participantes podem ser recompensados ou não depende da contingência que eles próprios não possam controlar, mas não se baseia em se eles têm uma certa habilidade ou não. As competições desportivas e as competições de escrita dependem principalmente das habilidades dos participantes, mas não da sorte,

2 Cabot, A.N., Light, G.J & Rutledge, K.F. Economic Value, Equal Dignity and the Future of Sweepstakes [J].UNLV Gaming Law Journal, 2010,(1):1-38.

por isso não pertencem às lotarias. Embora essas actividades tenham alguns elementos de sorte, a organização de tais concursos não pode ser identificada como organização de actividades de lotaria, pois o seu resultado final depende principalmente da tecnologia. Se um *design* comercial tem as três características acima mencionadas, na maioria dos casos ele pode ser incluído nas lotarias. Se faltar qualquer desses elementos, podemos excluí-lo das lotarias.

De acordo com a definição acima, a definição dada pelo *Regulamento das Lotarias* da China continental não só tem o problema de que o seu alcance está muito estreito, mas também tem o problema de que o seu alcance está muito amplo. Por um lado, o alcance das lotarias no sentido legal não deve ser limitado ao âmbito das lotarias emitidas pelo Estado, mas deve incluir todos os projectos, sistemas ou esquemas que estejam de acordo com as características principais das lotarias. Se a lotaria é restrita aos bilhetes de lotaria emitidos pelas agências do Estado, muitos *designs* na sociedade económica que têm as características das lotarias não podem ser adequadamente regulados. Por outro lado, na China continental, as lotarias emitidas pelo Estado incluem não apenas as lotarias em sentido usual, mas também alguns jogos de fortuna ou azar, bem como alguns jogos de apostas. Como os jogos de fortuna ou azar e os jogos de apostas têm efeitos diferentes sobre os participantes, uma vez que confundidos com as lotarias, é bem possível que eles não podem ser adequadamente regulados.

2. Vendas com prémio, jogos de *quiz* com prémios: lotarias sem o nome

De acordo com as características principais da lotaria acima mencionadas, as vendas com prémio e os jogos de *quiz* com prémios que são bem comuns na China continental devem pertencer ao âmbito das lotarias.

As vendas com prémio referem-se às actividades dos operadores de fornecer incidentalmente artigos, dinheiro ou outros interesses económicos aos compradores na venda de produtos ou na prestação de serviços, que incluem não só vendas que premiam todos os compradores (*prize-attached sale*), mas também vendas com cupões de sorteio que premiam apenas parte dos compradores (*lottery-attached sale*). Todas as vendas que adoptam métodos acidentais, tais como desenhar lotes (*drawing lots*) e escolher números vencedores (*picking winning numbers*), para determinar se o comprador poderia ganhar o prémio pertencem às vendas com cupões de sorteio.³ As vendas que premiam todos os compradores podem ser divididas em dois casos, um é que todos os presentes têm

3 "Regulamentos sobre a proibição da concorrência desleal nas vendas de lotaria" (Certain Regulations on Prohibiting Unfair Competition in prize-attached Sales), Decreto nº 19 da Administração Estatal para a Indústria e Comércio da República Popular da China, 24 de dezembro de 1993.



o mesmo valor, o outro é que os valores dos presentes variam. Se os promotores oferecem presentes diferentes, alguns dos quais de alto valor, outros de baixo valor, enquanto é preciso desenhar lotes, escolher números vencedores ou outros métodos acidentais para determinar quais compradores têm a oportunidade de obter os presentes com alto valor, tais vendas com prémio, mesmo sob a aparência de premiar todos, são de facto vendas com cupões de sorteio.

Se examinar as vendas com prémio na perspectiva das principais características das actividades de lotaria, as vendas que premiam todos os compradores certamente não fazem parte das lotarias, devido à falta do elemento de “oportunidade”. Nesse caso, o comprador já sabe exactamente qual recompensa receberá ao comprar um determinado produto ou serviço, mas não é por acaso que é recompensado.

As vendas com cupões de sorteio têm claramente duas características, a de oportunidade e a de prémio. Neste tipo de *design* comercial, se o comprador pode vencer ou não é determinado do acaso, como desenhar lotes, escolher números vencedores, etc. Os prémios aos compradores ou são uma certa quantia de dinheiro, ou são produtos ou serviços de valores desiguais.

A questão-chave é: se o preço pago pelo consumidor equivale ao pagamento da contrapartida para a oportunidade de receber um prémio? Existem duas perspectivas diferentes sobre essa questão. O primeiro ponto de vista é que a compra em si corresponde a pagar a contrapartida para ganhar o prémio, porque o consumidor não pode ter a oportunidade de obter o prémio se não faz compras. Isso significa que, para o consumidor, esta oportunidade não é gratuita. Portanto, acha que a característica de “contrapartida” das lotarias é satisfeita nessas vendas. De acordo com esta visão, todas as vendas com cupões de sorteio têm as três características de “contrapartida”, “prémio” e “oportunidade” e devem ser tratadas como lotarias. Os Estados Unidos tradicionalmente adoptaram essa ponto de vista⁴ quanto no Reino Unido até 2005⁵. O segundo ponto de vista é que, se os organizadores das vendas com cupões de sorteio não aumentam os preços das mercadorias por causa da oportunidade de premiar e os consumidores apenas pagam pelo preço normal, eles recebem na verdade uma oportunidade gratuita de ganhar um prémio. Portanto, a característica de “contrapartida” das lotarias é satisfeita somente quando o consumidor paga mais além do preço normal da mercadoria, e apenas as vendas neste caso podem ser consideradas como lotarias. Esse é o ponto de vista adoptado nos Estados Unidos desde o século 21, por

4 Cabot, A.N., Light, G.J & Rutledge, K.F. Economic Value, Equal Dignity and the Future of Sweepstakes [J]. UNLV Gaming Law Journal, 2010,(1):1-38.

5 Smith, C. & Monkcom, S., The Law of Betting, Gaming and Lotteries, second edition[M]. London: Butterworths, 2001: 625.

alguns julgamentos judiciais⁶⁵ e pela legislação de alguns estados (tal como o Estado de Nevada), bem como no Reino Unido pelo *Gaming Act 2005, Schedule I*. Este ponto de vista reflecte a crescente tolerância das lotarias desde a segunda metade do século XX.

Os dois pontos de vista reflectem as diferentes percepções das pessoas sobre o valor das vendas com prémio. O primeiro é contra qualquer forma das vendas com prémio, que, assim como os bilhetes de lotaria, incentivam a especulação das pessoas. Isso é contrário aos modos tradicionais de competição que se concentram na melhoria da qualidade do produto e na redução dos preços. Portanto, não vale a pena encorajar este tipo de vendas. O segundo ponto de vista, por outro lado, reconhece que as vendas com prémio tem algumas implicações positivas para aumentar a notoriedade de um produto ou operador. No entanto, percebe ao mesmo tempo que é bem provável que sejam distorcidos os seus efeitos de promover as vendas e de aumentar a notoriedade, se as vendas com prémio excederem um determinado limite. Nesse caso, as vendas tornam-se num instrumento que atrair pessoas para fazer uma aposta à busca da alta recompensa, isto é, tornam-se nas lotarias.

Dado que as vendas com prémio causaram sérios problemas à ordem comercial na China continental, a legislação contra a concorrência desleal introduziu estas vendas no seu âmbito de aplicação. As duas opiniões acima mencionadas sobre as vendas com prémio também apareceram no processo da formulação da “Lei contra a concorrência desleal da República Popular da China” (doravante designada por “Lei contra a concorrência desleal”). No projecto da lei submetido ao Congresso Nacional Popular pela agência responsável pela elaboração dessa lei, as vendas com cupões de sorteio eram totalmente proibidas. Na nota da elaboração desse projecto de lei se afirma que: “tais actos são frequentemente referidos no estrangeiro como métodos de vendas de prémios ou de lotarias, que geralmente são proibidos pela legislação como uma forma de concorrência desleal; alguns países permitem tais actos, mas também impõem restrições rigorosas. Na China, alguns operadores, em vez de aumentar a eficiência económica através de melhorar a qualidade e o serviço, reduzir os custos e outros meios de concorrência honesta, aproveitam-se da especulação e ganância dos consumidores para perseguir os seus chamados “benefícios”. Actualmente, estes métodos de vendas são cada vez mais adoptados e o valor dos prémios está a aumentar. Como meios de promover as vendas de produtos e até mesmo de produtos falsificados e de má qualidade, essas vendas têm um efeito devastador na ordem da concorrência leal e também corrompe a atmosfera social. No processo de consulta, algumas

6 Cabot, A.N., Light, G.J & Rutledge, K.F. Economic Value, Equal Dignity and the Future of Sweepstakes [J].UNLV Gaming Law Journal, 2010,(1):1-38.

províncias, municípios e departamentos defenderam que devíamos resolutamente pôr fim a essas tendências insalubres e proibir claramente todas essas vendas com cupões de sorteio.” No entanto, ocorreram grandes mudanças nas discussões na Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular: “A maioria das empresas e departamentos acha que as vendas com prémio são também um meio de promoção e não podem ser simplesmente banidas, mas restrições devem ser impostas.” A Lei contra a concorrência desleal eventualmente aceitou a última opinião, permitindo a existência de vendas com prémio, mas proibindo os operadores se envolverem nas seguintes actividades: (1) fazer declaração falsa sobre o prémio, organizar pessoas internas para ganharem o prémio, bem como outros actos enganosos para promover as vendas; (2) vender produtos não qualificados ou de preços elevados por meio das vendas com prémio; (3) todas as vendas com cupões de sorteio que o prémio superior é mais de 5,000 RMB yuan. Para aquelas vendas com prémio que não cumprem os requisitos legais, o operador será punido com uma multa com a quantia de entre 10,000 e 100,000 RMB yuan.

A Lei contra a concorrência desleal, especialmente a disposição nela de que o prémio superior não pode ser mais de 5,000 RMB yuan, conseguiu bons resultados na prática, efectivamente reduzindo o uso pelos operadores das vendas com prémio. No entanto, a lei puramente trata as vendas com prémio que não cumprem os requisitos legais como práticas comerciais injustas de natureza geral. Os legisladores não reconheceram claramente a relação entre as vendas com prémio e as actividades de jogo, de modo a subestimarem o perigo dessas vendas para a sociedade. Por isso, esta lei não pode efectivamente reprimir as vendas ilegais com prémio, mas dá oportunidades de organizar actividades que na verdade são jogos.

Em primeiro lugar, após a entrada em vigor da Lei contra a concorrência desleal, diversas medidas foram tomadas para evitar as disposições legais. Por exemplo: o operador oferece vários prémios pela mesma compra do consumidor, quando o valor de cada prémio não excede 5,000 mas a sua soma total pode ser muito superior a 5,000 yuan; em vez de pagar directamente dinheiro ou coisas ao premiado, o operador estabelece relações pessoais com ele, como a contratação dele como conselheiro honorário, mensageiro honorário, etc., e depois lhe paga por meio de salário ou subsídio, cujo valor total pode ser muito mais de 5,000 yuan; o operador premia o consumidor com o direito de uso, em vez do direito de propriedade, dos bens, os casos mais comuns como alguns centros comerciais de grande escala recompensam os consumidores pelo direito de uso dos bens no valor de mais de 5,000 yuan, como carros e casas; etc.. A razão pela qual os organizadores têm tentado o seu melhor para organizar essas vendas ilícitas com prémio é, por um lado, atrair os consumidores e motivá-los a fazer compras, de modo a aumentarem as vendas e obterem enormes lucros. Por

outro lado, como a força de dissuasão da Lei contra a concorrência desleal sobre as vendas ilegais com prémio é insuficiente, o custo da violação da lei é muito baixo para os organizadores. Em outras palavras, mesmo que as vendas ilegais sejam consideradas como concorrência desleal, um máximo de 100,000 yuan será multado de acordo com as disposições da Lei contra a concorrência desleal. Deduzida a multa, as vendas podem ainda ser lucrativas. Mesmo que o lucro obtido seja inferior ao valor da multa, a perda sofrida pelo operador como resultado da sanção não é muito grande. As disposições da Lei contra a concorrência desleal não são, obviamente, suficientes para dissuadir as pessoas que deliberadamente operam actividades de jogo. Isto é, sem dúvida, uma grande lacuna que é extremamente prejudicial para reduzir as ilegais vendas com prémio.

Se essas vendas ilegítimas com prémio fossem consideradas como actividades de jogo ilegais, elas poderiam ser responsabilizadas criminalmente pela emissão ou venda de jogos de azar sem autorização, de acordo com o disposto no Artigo 38 do *Regulamento de Gerenciamento de Jogos*. Segundo o Artigo 6 da Interpretação nº 3 [2005] do Supremo Tribunal Popular, a “Interpretação do Supremo Tribunal Popular e Procuradoria Popular Suprema sobre algumas questões relativas à aplicação da lei nos casos criminais de jogos de azar”, quando qualquer pessoa emite ou vende lotarias sem a aprovação do Estado e o seu acto constitui um crime, ele ou ela será punido de acordo com o crime de operações comerciais ilegais conforme previsto no Direito Penal. De acordo com o Código Penal da China continental, a punição pelo crime de operações comerciais ilegais será: “quem ... que interrompe a ordem do mercado e quando as circunstâncias são graves, deve ser condenado a não mais de 5 anos de pena de prisão ou detenção criminal e pode, cumulada ou exclusivamente, ser condenado a uma multa não inferior a 100% e não mais de 500% da sua renda ilegal; quando as circunstâncias são particularmente graves, deve ser condenado a pelo menos 5 anos de pena de prisão e uma multa não inferior a 100% e não mais de 500% da sua renda ilegal ou o confisco dos seus bens.” Para os actos que ainda não constituem crimes, o órgão de segurança pública dará ao infractor uma punição da administração de segurança pública de acordo com a lei. Além disso, se tiver rendas ilegais, o infractor será confiscado delas. Em poucas palavras, o mesmo comportamento será tratado de forma completamente diferente, consoante se for considerado como um acto de concorrência desleal ou como a operação ilegal de jogos.

Em segundo lugar, a Lei contra a concorrência desleal não pode fazer nada para as vendas com prémio inferior a 5,000 yuan mas que claramente pertencem à prática de jogos. Por exemplo, em torno de 2001, um centro comercial na cidade de Chengdu vendeu agulhas de costura por 10 yuan por pacote, e os compradores receberam um cupão da sorte. Neste caso, as vendas devem ser consideradas como a organização de actividades de jogo, mesmo que o prémio máximo não seja mais

de 5,000 yuan. As razões são as seguintes: primeiro, o preço do produto comprado excede obviamente o seu valor próprio, ou seja, os consumidores, além de pagar pelo preço normal de um pacote de agulhas de costura, aparentemente pagam a contrapartida para ganhar o prémio. Em segundo lugar, é claro que as agulhas de costura não são os principais itens de vendas de um centro comercial. As vendas das agulhas de costura ocorreram-se sob a forma de vendas com prémio, com a finalidade de vender bilhetes de lotaria em nome da venda de bens. Em outras palavras, o principal objectivo deste centro comercial foi ganhar lucros através das vendas das lotarias mas não das vendas das mercadorias. Em vez das agulhas de costura, foram as oportunidades de ganhar um prémio que os consumidores compraram. No entanto, uma vez que o prémio máximo neste caso não foi superior a 5,000 yuan, a Lei contra a concorrência desleal não pode fazer nada sobre esse comportamento.

Em terceiro lugar, alguns actos que actualmente são identificados como vendas com prémio serão mais fáceis de entender ou poderão ser tratados de uma forma mais adequada se fossem considerados como actividades de jogo. Há muitas estações de televisão na China continental que organizam actividades de *quiz* com prémios. Por exemplo, a estação de televisão coloca uma pergunta ou enigma, que pode estar relacionada a um programa de televisão, pode não. A estação de televisão, em seguida, repetidamente dá iluminações ao público, enquanto os telespectadores telefonam ou enviam mensagens de texto para responder à pergunta ou enigma, dentro dos quais quem responde correctamente terá a oportunidade de ganhar um prémio. Na “Resposta à questão de saber se uma estação de televisão a cabo que realiza um *quiz* com prémios na prestação de serviços de programas de televisão constitui uma concorrência desleal” da Administração Estatal para a Indústria e Comércio (nº 55 [1998]), confirma-se que: “para atrair anunciantes e consumidores, a organização de *quiz* com prémios na prestação de serviços de programas de televisão constitui venda com prémio e deve cumprir o disposto no artigo 13 da Lei contra a concorrência desleal.” De acordo com esta Resposta, as actividades acima mencionadas são normalmente consideradas como vendas com prémio. No entanto, essa classificação é relativamente exagerada. Em primeiro lugar, as pessoas que participam nas actividades podem ser compradores do programa de televisão e podem não. Se não existe uma relação contratual de compra e venda entre a estação de televisão e o participante envolvido, como se pode identificar as actividades como “vendas” com prémio? Em segundo lugar, os telespectadores assistem gratuitamente os programas das estações de televisão públicas e não há uma relação de compra e venda entre as duas partes, por isso, considera-se normalmente que os programas de *quiz* com prémios de uma estação pública de televisão não estão regulados pela Lei contra a concorrência desleal. Isso produz o resultado de que os comportamentos da mesma natureza serão



tratados de formas totalmente diferentes consoante a natureza pública ou privada da entidade organizadora. Em terceiro lugar, nas vendas com prémio no sentido geral, o comprador recebe uma oportunidade de participar no sorteio depois de comprar objectos. No entanto, no caso de jogos de *quiz* com prémio, o comprador (pagador) do programa de televisão não obtém automaticamente a oportunidade, mas tem de realmente participar nessa actividade. Isso implica que este caso é bastante diferente das vendas com prémio em geral. Em quarto lugar, o objectivo do organizador das actividades de *quiz* na televisão é para ganhar a taxa das chamadas do telefone e mensagens de texto, não tendo nada a ver com “atrair anunciantes e consumidores”. Portanto, não devem ser identificadas como vendas com prémio as actividades de *quiz*, que devem ser tratadas como actividades de jogo. A relação entre o provedor do programa de televisão e o comprador é completamente diferente da relação entre o organizador da actividade e o participante. As duas relações jurídicas diferentes não devem ser confundidas entre si.

Obviamente, existem dois elementos essenciais das lotarias nas actividades de *quiz* com prémio. Primeiro, o prémio. Em segundo lugar, se o participante será premiado ou não é determinado por sorte. Nesse caso, responder a perguntas ou adivinhar o enigma não pode ser considerado como ter certa habilidade. No caso de responder a perguntas, uma pessoa média que assiste ao programa de televisão pode normalmente conseguir respondê-las; quanto aos enigmas, uma pessoa média pode adivinhá-los somente se tiverem a inteligência normal com a ajuda das iluminações dadas pelo programa. Além disso, nem todas as pessoas que respondem correctamente a pergunta ou adivinham os enigmas são premiadas. Se o participante será premiado ou não é, no fim de contas, determinado por meios acidentais, como o sorteio.

Se uma actividade de *quiz* é legal depende do terceiro factor das lotarias, a saber a contrapartida ou *consideration*. Na prática, os telespectadores normalmente precisam de telefonar ou enviar mensagens de texto para participar no programa de televisão e o custo deste tipo de telefone ou mensagem é obviamente superior ao normal. Os lucros serão compartilhados pela estação de televisão e o provedor dos serviços de telecomunicações. Portanto, a taxa de telefone ou mensagem de texto é a contrapartida paga pela audiência para participar no jogo, mas também a fonte de lucros da estação de televisão. Este tipo de actividade de *quiz* com prémios é de facto uma actividade de jogo. O objectivo da estação de televisão é fazer lucros através dessas actividades em vez da promoção das vendas dos programas de televisão. Adivinhar enigmas, responder a perguntas ou promover as vendas dos programas de televisão é apenas um encobrimento para cobrir o facto de que é uma actividade de jogo que está a ser organizada. Obviamente, não é suficiente que tais actos sejam multados em menos de 100,000 yuan de acordo com as disposições da Lei contra a concorrência desleal. Embora a identificação

de uma actividade de *quiz* com prémios como concorrência desleal tenha resolvido o problema da sua incontrolabilidade, isso de facto levou a sanções inadequadas, em detrimento da eliminação de tais actos.

Claro, se a participação da actividade é totalmente gratuita (por exemplo, quando a taxa telefónica for paga pela estação de televisão), não constitui uma actividade de apostas por falta do elemento da contrapartida. Embora a estação de televisão que organiza a actividade tenha promovido o seu programa de televisão ou a sua imagem comercial através dessa actividade e ganhado algumas vantagens competitivas no mercado, não há diferença essencial entre esse actividade e a publicidade em geral. Então, tais actividades não devem ser cegamente proibidas apenas por causa da sua criação das vantagens competitivas.

3. As lotarias emitidas pelo Estado: avançar secretamente em nome de bilhetes de lotaria

O governo chinês começou a emitir as lotarias desde a década de oitenta do século passado. Após o estabelecimento do governo da República Popular da China em 1949, até à década de 1980, foi estritamente proibida a emissão de lotarias. Após a década de 1980, quando o país acabou de passar pela “Revolução Cultural”, muitas coisas precisavam de ser reconstruídas e os recursos financeiros do Estado eram seriamente inadequados. As pessoas começaram a explorar canais para juntar fundos do público. Em outubro de 1984, a Associação de Atletismo da China e a *China Sports Service Company* emitiram uma lotaria intitulada “Prémio para o Desenvolvimento Desportivo, Maratona Internacional de Pequim de 1984” para a realização da Maratona Internacional de Pequim. Isso iniciou a prática de emitir lotarias para o desenvolvimento de desportos. Desde então, tornou-se uma prática muito comum que os governos locais levantam fundos para organizar grandes eventos desportivos e construir instalações desportivas através da emissão de lotarias. Em junho de 1986, o Ministério dos Assuntos Cíveis submeteu ao Conselho de Estado um “Pedido de instruções sobre o lançamento de eventos de angariação de fundos para o bem-estar social através de vendas com prémio”, em que propôs o estabelecimento de uma comissão que emite lotarias de bem-estar em todo o país, enquanto os fundos levantados são especificamente usados para assuntos cíveis e de bem-estar social. Esta proposta foi aprovada pelo Conselho de Estado. Em julho de 1987, foi estabelecido a primeira entidade no nível nacional que se especializa na emissão de lotarias, que é o “Centro de Emissão de lotarias de bem-estar social da China”. Desde então, um sistema de distribuição de lotarias de bem-estar social com os departamentos de assuntos cíveis em vários níveis como o núcleo e estabelecido segundo os níveis administrativos do governo surgiu gradualmente. Em 1994, o Conselho de Estado aprovou a Comissão Nacional

de Desportos para emitir lotarias desportivas em todo o país e criou o Centro de Gerenciamento de lotarias desportivas. No mesmo ano, o Ministério dos Assuntos Cíveis renomeou o Centro de Emissão de lotarias de bem-estar social da China como o “Centro de Emissão de Bilhetes de lotarias de bem-estar da China”, ou seja, as lotarias foram renomeadas como “Bilhetes de lotarias de bem-estar”. Até então, dois tipos de bilhetes de lotaria foram formados na China Continental, a saber, o bilhete de lotaria de bem-estar da China e o bilhete de lotaria desportiva da China, que são emitidos respectivamente pelo departamento de assuntos civis e pelo departamento de administração de desportos.⁷

O bilhete de lotaria de bem-estar da China divide-se em cinco variedades: de resultado imediato, de número, de *lotto*, de *keno* e de vídeo.

O bilhete de lotaria de resultado imediato é vendido em determinados pontos de venda. O comprador vem cá, compra um bilhete, aberta o bilhete e logo sabe o resultado. Essa lotaria é caracterizada por abrir instantaneamente.

O comprador do bilhete de lotaria de número selecciona um grupo com N números naturais de 0 a 9 para formar um número com N dígitos (por exemplo, três ou quatro dígitos). Após as vendas, as agências de lotaria seleccionam aleatoriamente um N-dígito número para determinar quais os compradores ganham o prémio.

O bilhete de lotaria de *Lotto* refere-se ao caso de que o comprador selecciona alguns dentre um grupo de números. Após as vendas, as agências de lotaria seleccionam aleatoriamente certos números dentro do mesmo grupo de números. Se o comprador ganha ou não depende de quantos números dos seleccionados pelo comprador são iguais aos seleccionados pelo vendedor. O grupo para o comprador escolher normalmente consiste em de 15 a 100 números, dentro dos quais o comprador escolhe certos (normalmente são seis, então o bilhete de lotaria de *lotto* é às vezes chamado de “Mark Six”).

O bilhete de lotaria de *Keno* é uma lotaria que o comprador escolhe alguns seus próprios números. Por exemplo, o comprador selecciona aleatoriamente 1 a 10 números de 1 a 80 como números de apostas, e depois (normalmente alguns minutos depois) o sistema selecciona aleatoriamente 20 números de 1 a 80 como os números vencedores. Se o comprador ganha o prémio ou não depende de quantos números vencedores estão incluídos no seu conjunto de números de apostas. No sentido amplo, a lotaria do *Keno* é uma lotaria de *Lotto*.

O bilhete de lotaria de vídeo refere-se ao jogo de lotaria que é distribuído através da rede de computadores e tecnologia de vídeo. O comprador usa um cartão de apostas para comprar, apostar e resgatar num terminal de apostas na sala de

7 Zhu Xinli, Song Hualin *Et al.*, *Regulamentação Governamental e Legislação da Lotaria*, Zhejiang University Press, 2007, pp. 49-50.

vendas da lotaria. Este jogo é interactivo e divertido. Na China continental, apenas o *Zhongfu Online Sales Office*, que obteve a concessão de exploração, pode operar a lotaria de vídeo. Os pontos de venda tradicionais da lotaria apenas vendem os outros tipos de bilhetes de lotaria. A lotaria de vídeo na China continental começou em 2003.⁸

Quatro das cinco variedades dos bilhetes de lotaria de bem-estar da China, nomeadamente os de resultado imediato, de número, de *lotto* e de *keno*, são bilhetes de lotaria tradicionais, enquanto o bilhete de lotaria de vídeo pertence à lotaria nova. O bilhete de lotaria de vídeo é na verdade indiferente das máquinas de moedas (*Slot machine*) no casino.

A classificação dos bilhetes de lotaria desportiva na China são essencialmente iguais aos tipos dos bilhetes de lotaria de bem-estar em termos das lotarias tradicionais. Existem bilhetes de lotaria desportiva de resultado imediato, de número, de *lotto* e de *keno*. Em comparação com os bilhetes de lotaria de bem-estar, não há lotarias desportivas de vídeo, mas há uma lotaria que está a apostar no resultado de um evento desportivo. Esta lotaria na China continental começou em 2001, inicialmente incluía apenas apostas no resultado dos jogos de futebol e, posteriormente, inclui também apostas no resultado dos jogos de basquete. Este tipo de bilhetes de lotaria desportiva dividem-se em jogos que se concentram em eventos de basquete e de futebol (como apostas no resultado de uma única competição, apostas em quem é campeão, etc.), bem como as lotarias tradicionais especificamente para o futebol (incluindo apostas em qual lado vencer, apostas o número de bolas marcadas, etc.).

A partir disso, pode-se ver que o sistema dos bilhetes de lotaria da China é, na verdade, combinado com alguns jogos de fortuna ou azar (lotaria de vídeo) e algumas lotarias desportivas que têm as características dos jogos, ambos em nome dos bilhetes de lotaria. Em muitos países, jogos de fortuna ou azar, apostas desportivas e bilhetes de lotaria são operados por diferentes agências. Nos Estados Unidos, os operadores de bilhetes de lotaria na grande maioria dos Estados não operam apostas desportivas, nem operam jogos de fortuna ou azar. Apenas num pequeno punhado de Estados que os operadores dos bilhetes de lotaria operam as três actividades ao mesmo tempo ou se consideram as apostas desportivas como uma forma das lotaria.

A razão pela qual os bilhetes de lotaria precisam de ser diferenciados dos jogos de fortuna ou azar e das apostas desportivas é que eles têm diferentes graus de impacto na sociedade. Os jogos de fortuna ou azar são normalmente operados pelo casino, nos quais as pessoas podem participar a qualquer momento durante

8 Jiang Junfeng, *Estudos do desenvolvimento do mercado da lotaria na China*, China Financial and Economic Publishing House, 2009.



o horário de abertura do casino. Por isso, os jogos são mais viciantes e devem ser adoptadas medidas de contróle mais rigorosas sobre eles pelo governo. As máquinas de lotaria de vídeo, semelhantes às máquinas de moedas (*Slot machine*), são um tipo de jogo de fortuna ou azar que os países normalmente não tratam como um bilhete de lotaria em sentido geral. Os países são bastante cautelosos sobre se permitir ou não máquinas de lotaria de vídeo. Quanto às apostas desportivas, o foco da atenção é o seu impacto sobre a justiça desportiva e espírito desportivo. Portanto, a possibilidade de abrir ou não apostas desportivas passa muitas vezes por uma discussão bastante séria.

As apostas desportivas e lotarias de vídeo já existentes na China continental, que são diferentes dos bilhetes de lotaria tradicionais, não foram discutidos seriamente no nível da política pública antes da sua entrada em público. O desenvolvimento das novas lotarias, especialmente a lotaria de vídeo e a lotaria na Internet, seguiram basicamente o modo de primeiro promoção e depois reorganização. A partir dos seus próprios interesses, os emissores das lotaria começaram a desenvolver e promover os novos tipos de bilhetes de lotaria. No entanto, ao longo do seu desenvolvimento, alguns problemas como a fraude e *over-gambling* começaram a atrair a atenção das pessoas. Eventualmente, o governo teve de os corrigir e até orderou uma parada completa das vendas deles. A falta de compreensão da natureza das lotarias de vídeo e das apostas desportivas levou ao facto de que as duas estavam muito imprudentemente abertas e causaram muitos problemas sociais.

Em suma, embora a lotaria chinesa esteja aberta há muitos anos, ainda há uma falta de compreensão do conceito básico das lotarias. Por um lado, isso permite que os infractores se aproveitem e emitem lotarias em nome de promoções comerciais. Por outro lado, os jogos de fortuna ou azar e as apostas desportivas foram abertas sem qualquer estudo minucioso e detalhado. Isso causou problemas sociais como o jogo patológico e também causou o fracasso do contróle do governo até certo ponto. Portanto, o conceito da lotaria não é apenas uma questão académica, mas também uma questão de grande significado prático, que merece uma discussão mais profunda na China continental.

