

Sofia Pinto Ribeiro

## **BETTING ON CORPORATE CITIZENSHIP**

Thinking the future of the current Gaming Concession Contracts  
and the Contracts of Concession in the future

## **APOSTAR NA CIDADANIA CORPORATIVA**

Pensar o futuro dos actuais Contratos de (Sub)concessão e os  
Contratos de Concessão no futuro

**COLEÇÃO**

**TESTES**

**Title / Título**

Betting on Corporate Citizenship: thinking the future of the current gaming concession contracts and the contracts of concession in the future

Apostar na Cidadania Corporativa: pensar o futuro dos actuais contratos de (sub)concessão e os contratos de concessão no futuro

**Author / Autor**

Sofia Pinto Ribeiro

**Editorial Coordination / Coordenação Editorial**

Filipa Guadalupe ([filipa@ruicunha.org](mailto:filipa@ruicunha.org))

[www.creddm.org](http://www.creddm.org), <http://ebooks-creddm.org/>

**CRED-DM**

Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau, Fundação Rui Cunha  
Conselho de Administração: Rui Cunha (Presidente); Rui Pedro Cunha,  
João Tubal Gonçalves (vice-presidentes); Isabel Cunha, Connie Kong (vogais)

**Translation into Portuguese Language / Tradução para Língua Portuguesa**

Sofia Pinto Ribeiro

**Cover and pagination / Capa e Paginação**

FRC Global Communications Ltd, Carlos Canhita, Célia Brás

**Telefone / Telephone** (853) 28923288

**E-mail:** [cred-dm@fundacao-rc.org](mailto:cred-dm@fundacao-rc.org)

**Correio & Mail**

CRED-DM – Publicações, Fundação Rui Cunha, Avenida da Praia Grande,  
nº 749 – R/C, RAEM, RPC

**Sede, Administração, Publicidade e Propriedade**

Avenida da Praia Grande, nº 749 – R/C, RAEM, RPC

**Property and Publisher / Propriedade e Editora**

Fundação Rui Cunha

**Price / Preço** (Macau): MOP 150.00

**Date / Data** 11/2019

**Circulation / Tiragem** Digital - Ebook

ISBN 978-99965-37-06-6

**CREDDM**

Centro de Reflexão, Estudo  
e Difusão do Direito de Macau  
澳門法律反思研究及傳播中心



官樂怡基金會  
FUNDAÇÃO RUI CUNHA  
For Macau, Mais e Melhor. 為澳門，無私奉獻，精益求精

PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA ADMINISTRATIVA FUNDAÇÃO RUI CUNHA



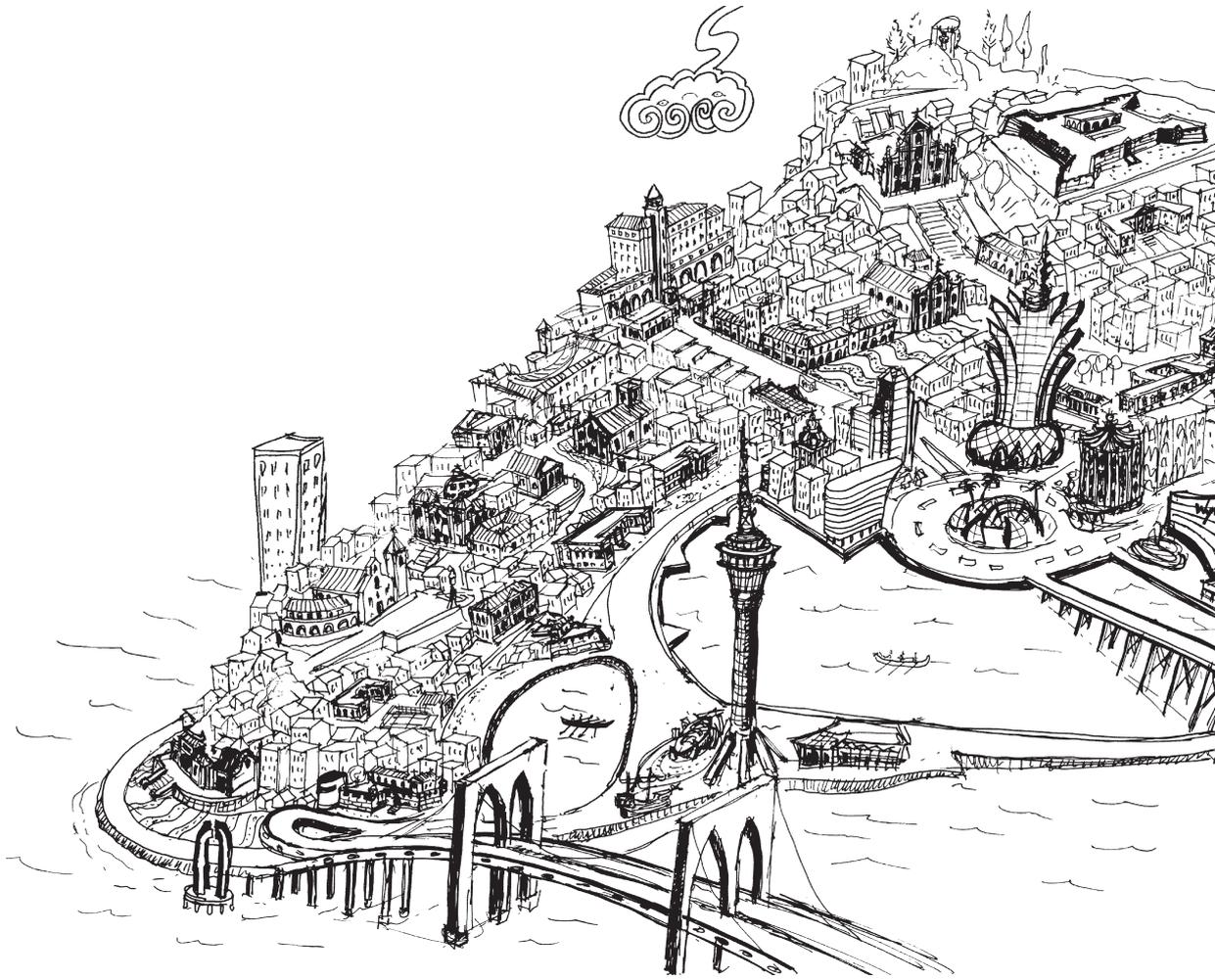
## Sofia Pinto Ribeiro

Sofia Pinto Ribeiro has a degree in Law from the University of Coimbra and a master degree in International and Comparative Law from the University of Macau, where she lived in the 1980s and to which she returned in 2012, noting its profound differences, which turned out to influence the subject of her master thesis.

In Macao, she served as legal advisor to the Rector's Office of the University of Macau until December 2018.

Sofia Pinto Ribeiro é licenciada em Direito pela Universidade de Coimbra e Mestre em Direito Internacional e Comparado pela Universidade de Macau, cidade em que viveu na década de 80 e para a qual voltou no ano de 2012, notando-lhe profundas diferenças, o que acabou a influenciar o tema da sua tese de mestrado.

Em Macau, desempenhou funções como assessora jurídica no Gabinete do Reitor da Universidade de Macau, até Dezembro de 2018.





francis 2007

When a man rides a long time through wild regions he feels the desire for a city. Finally he comes to Isidora, a city where the buildings have spiral staircases encrusted with spiral seashells, where perfect telescopes and violins are made, where the foreigner hesitating between two women always encounters a third, where cockfights degenerate into bloody brawls among the bettors. He was thinking of all these things when he desired a city. Isidora, therefore, is the city of his dreams: with one difference. The dreamed-of city contained him as a young man; he arrives at Isidora in his old age. In the square there is the wall where the old men sit and watch the young go by; he is seated in a row with them. Desires are already memories.

Italo Calvino, *Invisible Cities, Cities and Memory 2*, published 1974 by Harcourt Brace Jovanovich

## ACKNOWLEDGEMENTS

It is a praxis starting a work that demanded so much of us by thanking everyone that stood on our side. This one, fortunately, is no exception.

First of all, my family: Pedro, my husband; Teresa and Mafalda, our daughters, who managed to deal with my absences and have always supported, encouraged and inspired me and to whom I also hope to be always inspirational.

Secondly, I cannot thank enough my friend and colleague for almost five years, Natacha Amora, whose support and availability made all the difference. A special thanks also to my friend Ricardo Mota, whose insights gave me important clues of reflection.

Finally, a grateful recognition to all the people that kindly accepted to meet me and/or to discuss with me my ideas, from friends to others, some of whom didn't even know me, but generously shared their thoughts with me (sometimes in written form, due to geographic distance). Their kindness and availability also made all the difference: with their inputs, new lines of interest were opened in this unlikely *wedding* between the gaming industry and the city which I chose to study.

This is a work based on hope, as it aims to help conceive a better city. Hope is also what I feel when interacting with intellectually generous people.



# INDEX

<b>Acknowledgements</b>	7
<b>Index</b>	9
<b>List of Acronyms</b>	13
<b>Abstract</b>	15
<b>Introduction</b>	17
<b>Chapter I - Historical Aspects</b>	<b>19</b>
Macau: a Wicked City: Homo Ludens as the Center of Economic Activity	19
Survey of Macau's History	20
Legal Context: Gaming as a Governmental Function: Logical and Legal Meaning of the Concessions	25
The 3 milestones: the Tai Heng monopoly, in the so-called Fantan Era; the STDM's monopoly; the gaming <i>liberalization</i> , in 2001. Different Eras of the gaming operation and different political contexts: Macau as a Portuguese colony and as a Special Administrative Region of China, under the formula "One Country, Two Systems"	28
1. The Fantan Era, from 1849, and the Tai Heng Entertainment Corporation's Monopoly, from 1937 to 1961	28
2. The Sociedade de Turismo e Diversões de Macau's (STDM) Monopoly – 1962 - 2001	28
3. Gaming <i>Liberalization</i> – from 2001 onwards	30
<b>Chapter II – Gaming <i>Liberalization</i></b>	<b>34</b>
From Monopoly to Oligopoly	34

The Current Law of Gaming: Law 16/2001	38
Core points of Law 16/2001	40
The End of the STDM Concession's Monopoly: the Admission of Three Concessions Operating in the Market	40
1. <i>Liberalization</i> of the Industry?	41
2. Other Aspects of Law 16/2001	41
3. The 2001-2002 Concession's Public Tender Process	44
4. From Concessions to Sub-Concessions	46
5. From One to Three Sub-Concessions	50
Critical Evaluation	51
<b>Chapter III – The Era Of Foreign Investment And Of The Mega-Resorts-Casinos-Hotels</b>	<b>59</b>
Saving the City's Identity Efforts	59
The Public Tender of the Concessions, in 2001	61
1. Obligations In Kind	65
2. The Nature of Construction Obligations' Within the Concession	68
3. Scope of the Reversion Clause: Does It Include the Sites Built?	68
Obligations In Kind Demanded of the Concessionaires. The Route Through the Macau Gaming Laws and Through the Contracts of Concession Over Time	70
1. 1961 - 1981	70
<i>Diploma Legislativo</i> 1 496	71
The 1962 Contract with STDM	71
The 1964 Revision of the Law and the STDM's Contract	74
The 1976 Revision of STDM's Contract	77
2. 1982 - 2000	80

The 1982 Revision of STDM's Contract	80
The 1986 Revision of STDM's Contract	82
The 1997 and 1999 Revisions of STDM's Contract	85
3. 2001 Onwards	89
Thinking the city: a myopic public policy?	91
<b>Chapter IV – Physical Structure Of Macau</b>	<b>95</b>
The City's Past	95
City Planning – Path Through the Urbanism Legal Framework, Transformations and Plans, by way of the Portuguese Reality	101
1. The Relevant Legal Framework of Urbanism Before and After the Creation of the MSAR. Reference to the Portuguese Evolution of the Urban Legal Framework	106
2. Urban Plans	128
3. Interventions in the City and Decisions with Urban Impact	137
Land: a Scarce Resource	146
The City <i>Remapped</i> . The Game of Thrones	152
Critical Evaluation	155
<b>Chapter V – From Diagnosis To Prognosis</b>	<b>164</b>
The Interim Review of Gaming <i>Liberalization</i> for Games of Fortune in Macau: Economical, Social, Livelihood Impacts and Operating Conditions of the Concessionaires	164
The Quinquennial Plan for MSAR's Development 2016-2020	170
From the Interim Review to the Plan for the Pearl River Delta Region, Via the Quinquennial Plan	174
Prognostic Judgement: What Can The Near Future Be Reserving For The Gaming Operators?	178
1. Extending the Duration of the Contracts	179

1.1. Circumstances That Could Give Grounds for a Reasoned Dispatch	182
2. The Sub-Concessions' Legal Problem Whether in a Contract Extension Scenario or in a Public Tender Scenario	185
3. Renegotiating the Contracts in the Territory's Benefit in a Contract's Extension Scenario	187
<b>Chapter VI - Corporate Citizenship</b>	<b>189</b>
How the Contracts of Concession Can be Used for (more) Public Benefit – Linking Private With Public	189
1. The Creation of a Foundation	190
An Urban Think Tank	195
1. Legal Nature	196
2. Core of the Foundation's Statutes	198
3. Contracts of Concession: New Clauses for New Obligations	201
3.1. Clauses to be Included in the Contracts of Concession (whether the current ones are extended or new contracts are signed)	202
<b>Chapter VII – Conclusion</b>	<b>204</b>
<b>Bibliography</b>	<b>206</b>

## LIST OF ACRONYMS

- BO:** Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (Official Journal)
- CAEU:** Conselho de Arquitectura, Engenharia e Urbanismo (Architecture, Engineering and Urban Planning Council)
- CEM:** Company of Electricity of Macau
- CPU:** Conselho do Planeamento Urbanístico (Urban Planning Body)
- DSOPT:** Direcção de Serviços de Obras Públicas e Transportes (Land, Transport and Public Works' Office)
- GADA:** Gabinete para Apoio ao Desenvolvimento dos Aterros Taipa-Coloane (Taipa-Coloane Landfills Development Supporting Office)
- GATT:** General Agreement on Tariffs and Trade
- GDI:** Gabinete de Infraestruturas (Office for Infrastructure)
- GIT:** Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (Office for Transport Infrastructure)
- LAG:** Linhas de Acção Governativa (policy address)
- LRT:** Light Railway Train
- LVS:** Las Vegas Sands
- MSAR:** Macau Special Administrative Region
- MICE:** Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions
- MOP:** Macau's currency: pataca
- NAPE:** Novos Aterros do Porto Exterior (New Landfills of the Outer Harbour)
- PIUZAPE:** Plano de Intervenção Urbanística da Zona de Aterros do Porto Exterior (Intervention Urban Plan for the Outer Harbour Landfills Zone)
- PRC:** People's Republic of China
- REGA:** Administrative Regulation
- SARS:** Severe acute respiratory syndrome
- SEZ:** Special economic zones
- SJM:** Sociedade de Jogos de Macau
- STDM:** Sociedade de Turismo e Diversões de Macau



## ABSTRACT

Macau's gaming industry is not only the main economic activity of Macau, a small south China territory but also, in its field, the most profitable in the world. Although this industry, in its broad conception, covers very different forms of gaming, in this work we will only focus on the commercial operation of games of chance, played in casinos.

The legal framework of casino operation has progressed from 1847 and culminated in the current concession model, enshrined in Law 16/2001.

The main goal of our research is, departing from the study of the oligopolistic concession model adopted in 2001 and from the public tender which ended with three concessions awarded, to which three sub-concessions were added later, to understand the particular details of this outcome. Further, regarding this option and taking into account what can be reserved for the current contracts, ending in 2020 and in 2022, we will reflect on how the concessionaires can be asked to participate in the city's future in a creative and effective way: corporate citizenship is our bet.

The future being around the corner, this is a crucial opportunity, a challenging stimulus to think about the way the concession model, assuming it will be kept, can be used in promoting a better city, translated into the obligations that can be negotiated with the casino operators, beyond the financial ones, which are essential for the territory but do not exhaust the possibilities.

**Key words:** gaming law; games of chance; contracts of (sub)concession; obligations in kind; future; city; land; public space; urbanism; planning; think tank; foundation; corporate citizenship; public policies and public decision's empowerment.



## INTRODUCTION

“Cities and Memory” is one of the themes of a fiction book, by the Italian writer Italo Calvino, called “Invisible Cities”. In it, Marco Polo, sometimes referred to as the greatest traveller of all times, describes to the Emperor of the Tatars the fifty-five imperial cities he saw but were impossible to be seen by the Emperor.

The sole significance of the theme highlighted something already empirical: the memory of cities exists and furnishes it and its population with a particular identity: cities, although highly dynamic, are also historic objects with memory. Humans, on the other hand, need memory in order to understand the present and to foster an identity: and cities are part of this memory.

Our starting point being the end of the current gaming contracts’ concessions, which will happen very soon, we decided to study the relation between the gaming industry and the profound transformation which has occurred in the city, as differences between the old and the new city are obvious. We have tried to understand, on the one hand, how its de-characterization, its process of *spectacularization* has been possible, and, on the other hand, how the (sub)concessionaires can contribute differently to Macau, the city they managed to re-shape, with their hegemonic presence.

It is important to clarify that our knowledge of Macau goes back thirty years, which allows us to evaluate its amazing change. It was, in several senses, a different time, as we will try to clarify throughout this work.

Its high transformation, indeed, gave us the pretext for the way this work evolved: aside from the study of this particular industry, from its beginning to its current legal framework and the way it affirmed its domination in the territory, we have studied its urban planning, its instruments, legal framework, its practice and its fragilities, in the Portuguese Administration and after the transference of sovereignty to China, in 1999, highly influenced by the liberal ethos of casino concessionaires. Casino operators, as we see, have managed to re-shape the city, by *unmapping* and remapping it, eventually transforming it into a giant theme park. Then, taking into account the end of the concessions, in 2020 and 2022, we anticipate what we think the future will look like, in this field, based in some conclusions from the analysis of official documents, Macau’s

political context and China's regional integration projects, namely the Pearl River Delta megalopolis. Within this framework, we suggest the possible role of the industry in the city development, which is specially important due to the geo-economic re-scaling of the region in which it is integrated.

Our study will be, firstly, mainly focused on the reasons that led to opening the gaming market to other operators, in 2001, when the first public tender after the handover took place, under Law 16/2001, culminating in the choice of the three concessionaires (which is the limit legally established) and in the authorization of three more sub-concessionaires. This will entail a brief survey of the history of the gaming industry in Macau – it is said that gaming is in *Macau's DNA* -, starting in 1849, in the so called Fantan Era, until 1961, going through the 40 year monopoly of Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDm), until 2001, the year marked by the legal framework imposed by Law 16/2001, after Macau's handover to Mainland China (which ended five centuries of Portuguese administration).

Secondly, we have to look into the legal design of a concession model, where the concessionaire's obligations have an essential role. They are also the main focus of our work. We aim to understand what was behind the compensation regime imposed by the Government of Macau to the three awarded concessionaires and the three sub-concessionaires, and suggest how can it be (re)negotiated, in the near future, whether if keeping the current concessionaires, by extending their contracts after 2020 and 2022, or through the signature of new contracts.

The future is definitely around the corner: in a short span of time, the current contracts of (sub)concession will reach their end. Will Macau's Government gamble in continuity or on a paradigm change? How will, in sum, the casino's gaming concessions be treated? And the sub-concessions? Is public bidding an inevitability when the current contracts reach their end? And can the city benefit from this model? How? That is what we will try to estimate, contributing to the theme, too.

Sofia Pinto Ribeiro

**BETTING ON CORPORATE CITIZENSHIP**

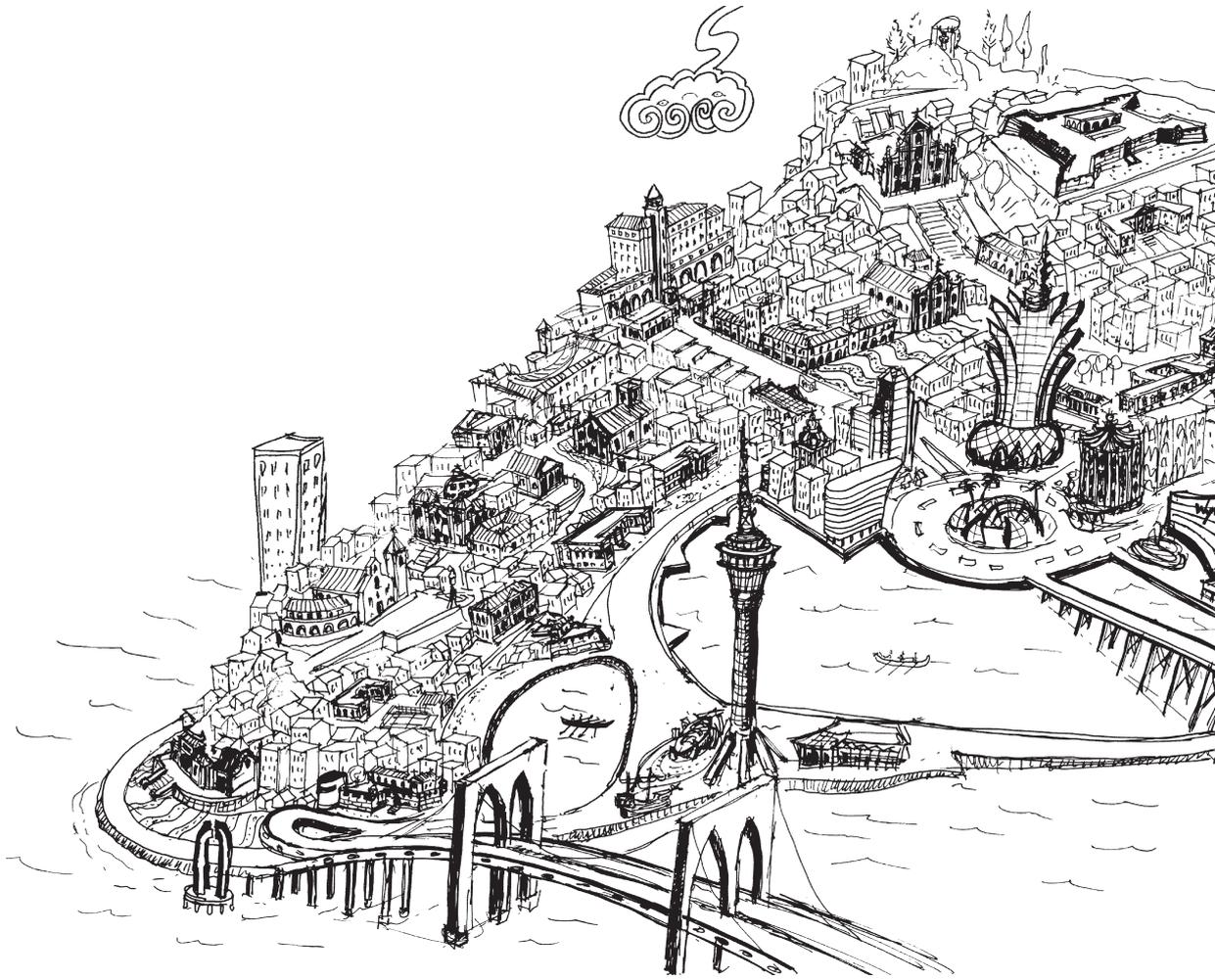
Thinking the future of the current Gaming Concession Contracts  
and the Contracts of Concession in the future

**APOSTAR NA CIDADANIA CORPORATIVA**

Pensar o futuro dos actuais Contratos de (Sub)concessão e os  
Contratos de Concessão no futuro

COLECÇÃO

TESTES





“O homem que cavalga longamente por terrenos bravios sente o desejo de uma cidade. Finalmente chega a Isidora, cidade onde os prédios têm escadas de caracol incrustadas de búzios marinhos, onde se fabricam artísticos óculos e violinos, onde quando o forasteiro está indeciso entre duas mulheres encontra sempre uma terceira, onde as lutas de galo degeneram em brigas sangrentas entre os apostantes. Era em todas essas coisas que ele pensava quando desejava uma cidade. Assim Isidora é a cidade dos seus sonhos: com uma diferença. A vida sonhada continha-o jovem; a Isidora chega em idade tardia. Na praça há o paredão dos velhos que veem passar a juventude; ele está sentado em fila com eles. Os desejos são já recordações.”

*Italo Calvino, “As Cidades Invisíveis”, As Cidades e a Memória 2, 1972, Teorema, 13.ª edição, tradução de José Colaço Barreiros, 2010, 12.*

## AGRADECIMENTOS

É uma praxis, num trabalho que tanto exigiu de nós, começar por agradecer a todos os que estiveram ao nosso lado durante a caminhada. Este, felizmente, não é excepção.

Em primeiro lugar, à minha família: ao Pedro, meu marido; à Teresa e à Mafalda, nossas filhas, que geriram as minhas ausências e sempre me apoiaram, encorajaram e inspiraram, e para quem espero ser sempre inspiradora.

De seguida, não poderei agradecer o suficiente à minha amiga e colega de trabalho por quase cinco anos, Natacha Amora, cujo apoio e disponibilidade fizeram toda a diferença. Um agradecimento especial também ao meu amigo Ricardo Mota, cujos contributos me dotaram de importantes pistas para reflexão.

Finalmente, um agradecimento reconhecido a todas as pessoas que amavelmente aceitaram encontrar-se comigo e/ou discutir comigo as minhas ideias, de amigos a outros, parte dos quais sequer me conhecia, mas que generosamente comigo partilharam o seu conhecimento e considerações, quantas vezes por escrito, atenta a distância geográfica entre nós. A sua simpatia e disponibilidade foi de enorme mais-valia: com a sua cooperação, novas linhas de interesse se desenharam neste improvável casamento entre a indústria do jogo e a cidade, que escolhi estudar.

Este é um trabalho que se funda na esperança, na medida em que visa, finalmente, ajudar a conceber uma melhor cidade. Esperança é também o que sinto quando interajo com pessoas intelectualmente generosas.



## ÍNDICE

<b>Agradecimentos</b>	<b>231</b>
<b>Lista de Acrónimos</b>	<b>237</b>
<b>Resumo</b>	<b>239</b>
<b>Introdução</b>	<b>241</b>
<b>Capítulo I - Aspectos Históricos</b>	<b>243</b>
Macau: a Cidade Ímpia: o <i>Homo Ludens</i> no Centro da Actividade Económica	243
Panorama da História de Macau	244
O Jogo como Reserva Governamental: Lógica e Significado do Regime	249
Os 3 Marcos: o Monopólio da Sociedade Tai Heng Limitada, na chamada Era do Fantan; o Monopólio da STDM; a <i>Liberalização</i> do Jogo. Eras Diferentes na Exploração da Indústria do Jogo e Diferentes Contextos Políticos: Macau como Território sob Administração Portuguesa e como Região Administrativa Especial da China, sob a Fórmula “Um País, Dois Sistemas”	252
1. A Era do Fantan, desde 1849, e o Monopólio da Sociedade Tai Heng Limitada – de 1937 a 1961	252
2. O Monopólio da Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDM) – de 1962 – 2001	253
3. A <i>Liberalização</i> do Jogo – de 2001 em Diante	255
<b>Capítulo II - A Liberalização do Jogo</b>	<b>259</b>
Do Monopólio ao Oligopólio	259

A Lei do Jogo Actual: Lei 16/2001	263
1. Liberalização da Indústria?	265
2. Outras Soluções da Lei 16/2001	266
3. O Concurso Público em 2001/2002	268
4. Das Concessões às Subconcessões	271
5. De Uma a Três Subconcessões	275
Avaliação Crítica	276
<b>Capítulo III - A Era do Investimento Estrangeiro e dos Mega-Resorts-Casinos-Hotéis</b>	<b>284</b>
Manter a Identidade da Cidade	284
A Cidade <i>no</i> Concurso Público para Atribuição das Concessões de Jogo, em 2001	286
1. Obrigações em Espécie nos Novos Contrato de (Sub)Concessão	291
2. Natureza das Obrigações de Construção, no Âmbito do Regime da Concessão	293
3. Objecto da Cláusula de Reversão: Inclui os Espaços Construídos?	294
Obrigações em Espécie Exigidas às Concessionárias: Percurso Pelas Leis do Jogo de Macau e Pelos Contratos de Concessão Existentes	296
1. 1961 – 1981	296
1.1 - Diploma Legislativo 1:496	297
1.2. - O Contrato de Concessão com a STDM, em 1962	297
1.3 - A Revisão da Lei e do Contrato de Concessão, em 1964	300
1.4 - A Revisão de 1976 do Contrato de Concessão	303
2. 1982 – 2000	306
2.1 - A Revisão de 1982 do Contrato de Concessão	307
2.2 - A Revisão de 1986 do Contrato de Concessão	309
2.3 - As Revisões de 1997 e de 1999 do Contrato de Concessão	311
3. De 2001 em diante	316

Pensando a Cidade: uma Política Pública Miópica?	318
<b>Capítulo IV - A Estrutura Física de Macau</b>	<b>322</b>
O Passado da Cidade	322
O Planeamento da Cidade: Percurso pela Legislação Relacionada com o Urbanismo, Transformações do Território e Respetivos Planos, Atravessando a Realidade Portuguesa	328
1. Legislação com impacto urbano antes e depois do estabelecimento da RAEM	335
2. Planos Urbanísticos	359
3. Intervenções na Cidade e Decisões com Impacto Urbano	370
Terra: Um Recurso Escasso	380
A Cidade <i>Remapeada</i> : a Guerra dos Tronos	387
Avaliação Crítica	390
<b>Capítulo V - Do Diagnóstico ao Prognóstico</b>	<b>400</b>
A Revisão Intercalar do Sector dos Jogos de Fortuna ou Azar da RAEM após a sua Liberalização e o seu Impacto nos Domínios da Economia, Sociedade, Qualidade de Vida da População e da Exploração das Concessionárias/Subconcessionárias	400
O Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Região Administrativa Especial 2016-2020	407
Da Revisão Intercalar do Sector dos Jogos de Fortuna ou Azar ao Plano para a Região do Pan-Delta do Rio das Pérolas, Passando pelo Plano Quinquenal de Desenvolvimento	411
Juízo de Prognose: O que Pode o Futuro Próximo Reservar para as Actuais (Sub)Concessionárias?	415
1. Extensão dos Contratos de Concessão	415
2. O Problema das Subconcessões no Cenário de Extensão dos Contratos Actuais	422
3. Renegociação dos Contratos em Benefício do Território, num Cenário de Extensão dos Actuais Contratos	424

<b>Capítulo VI - Cidadania Corporativa</b>	<b>426</b>
Como Aproveitar os Contratos para (Maior) Benefício Público – Privado e Público Unidos	426
A Criação de uma Fundação	428
Um Observatório da Cidade, aliás: O Observatório da Cidade	432
1. Natureza Legal	434
2. Conteúdo Mínimo dos Estatutos da Fundação	436
3. Contratos de Concessão: Novas Cláusulas para Novas Obrigações	438
<b>Capítulo VII - Conclusão</b>	<b>442</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>444</b>

## LISTA DE ACRÓNIMOS

- BO:** Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau
- CAEU:** Conselho de Arquitectura, Engenharia e Urbanismo
- CEM:** Companhia de Electricidade de Macau
- CPU:** Conselho do Planeamento Urbanístico
- DL:** Decreto-Lei
- DSOPT:** Direcção de Serviços de Obras Públicas e Transportes
- GADA:** Gabinete para Apoio ao Desenvolvimento dos Aterros Taipa-Coloane
- GATT:** General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
- GDI:** Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas
- GIT:** Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes
- LAG:** Linhas de Acção Governativa
- LVS:** Las Vegas Sands
- MICE:** Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions
- MOP:** moeda com curso legal em Macau: Pataca
- NAPE:** Novos Aterros do Porto Exterior
- PIUZAPE:** Plano de Intervenção Urbanística da Zona de Aterros do Porto Exterior
- RAEM:** Região Administrativa Especial de Macau
- REGA:** Regulamento Administrativo
- RMB:** moeda com curso legal na China: Renmimbi
- RPC:** República Popular da China
- SARS:** Síndrome Respiratória Aguda Grave (Severe Acute Respiratory Syndrome)
- SJM:** Sociedade de Jogos de Macau
- STDM:** Sociedade de Turismo e Diversões de Macau
- ZEE:** Zona Económica Especial



## RESUMO

A indústria do jogo, em Macau, pequeno território do Sul da China, é não apenas a sua principal actividade económica como, também, a mais lucrativa indústria do jogo do mundo. Abrange ela variadas modalidades, sendo que o presente trabalho irá focar-se, unicamente, nos jogos de fortuna ou azar operados em casinos.

O regime legal dos jogos de fortuna ou azar vem evoluindo desde 1847 e culminou no actual modelo oligopolista de concessões, acolhido na Lei 16/2001. A grande ambição deste estudo é, partindo do modelo existente, que foi adoptado em 2001 e se assume será mantido, bem como do concurso público que se lhe seguiu e culminou na atribuição de três concessões de jogo – a que se somaram três subconcessões –, entender o contexto particular que daqui resultou. Mais que isso, tendo em vista o que pode estar reservado para os actuais contratos de (sub)concessão, a terminar em 2020 e 2022, reflectir no modo como as concessionárias podem ser solicitadas a participar no futuro da cidade, de um modo criativo e eficaz: para tanto, a nossa *aposta* é na cidadania corporativa.

Estando o porvir ao virar da esquina, encontramos-nos perante uma oportunidade crucial, um momento altamente desafiador para pensar o modelo das concessões, em ordem a promover uma melhor cidade, ambição possível através das obrigações em espécie que, no âmbito dos contratos, podem ser negociadas com as concessionárias – que as financeiras, sendo essenciais para o Território, não têm, todavia, de esgotar a fórmula.

**Palavras-chave:** lei do jogo; jogos de fortuna ou azar; concessionárias; contratos de (sub)concessão; obrigações em espécie; cidade, terra; espaço público; urbanismo; planeamento; fundação; cidadania corporativa; políticas públicas.



## INTRODUÇÃO

“As Cidades e a Memória” é um dos temas de um livro de ficção, do escritor italiano Italo Calvino, intitulado “As Cidades Invisíveis”. Nele, Marco Polo, por vezes identificado como o maior viajante de todos os tempos, descreve ao Imperador dos Tártaros as cinquenta e cinco cidades imperiais que ele viu mas que este estava impossibilitado de conhecer.

O tema, *per se*, realçou o que empiricamente é adquirido: as cidades têm memória e esta dota-as – e à sua população – de uma identidade particular: ainda que altamente dinâmicas, as cidades são, pois, também objectos históricos. As pessoas, por outro lado, precisam da memória, de modo a forjarem uma identidade e a entenderem o presente: e as cidades são parte integrante desta memória.

Sendo o nosso ponto de partida, neste trabalho, o final dos contratos de concessão, a acontecer no médio prazo, decidimos estudar a relação entre a indústria do jogo e a profunda transformação que esta importou a Macau: com efeito, há diferenças evidentes na cidade pré e pós 2001, ano marcado pela aprovação do novo regime legal do modelo de exploração da indústria dos jogos de fortuna ou azar e pelo concurso que se lhe seguiu, destinado à atribuição das concessões respectivas.

Tentámos compreender, por um lado, como foi possível esta (sua) descaracterização, este processo de espectacularização; por outro, como podem as (sub)concessionárias ser levadas a contribuir para a cidade que elas de algum modo moldaram, com a sua presença hegemónica.

É importante dizer que o nosso conhecimento de Macau soma mais de trinta anos, o que permite a noção das extraordinárias mudanças ocorridas na cidade. Aquele foi, sob certos aspectos, um outro tempo, como tentaremos demonstrar através do presente trabalho.

Esta impressionante transformação deu-nos, de facto, o mote para o caminho a percorrer: a par do estudo desta indústria particular, desde o seu início até ao regime legal actual e ao modo como afirmou o seu domínio sobre o Território, estudámos o seu planeamento urbanístico, respectivos instrumentos, regime jurídico e fragilidades, desde a administração portuguesa até à transferência de soberania para a China, em 1999, altamente influenciado pelo *ethos* liberal das concessionárias do jogo. São estas

que, em nossa opinião, conseguiram modelar a cidade, como que *desmapeando-a* e *remapeando-a*, eventualmente tornando-a num gigantesco parque temático. Considerando o *terminus* dos actuais contratos de concessão, antecipámos, igualmente, o futuro que nos parece provável, baseados nas conclusões que nos sugerem alguns documentos oficiais, o contexto político da Região (marcado pela nomeação de um novo Chefe do Executivo, em Dezembro de 2019), e os projectos de integração regional que a abarcam, designadamente o da megalópole da região do Pan-Delta do Rio das Pérolas. Dentro deste vasto quadro, sugerimos o papel que a indústria pode desempenhar na cidade, que aliás consideramos especialmente importante atento o redimensionamento geoeconómico da zona em que está integrada – e incluída.

O nosso estudo começará por se ater nas razões que conduziram à abertura do mercado da operação do jogo a mais operadores, em 2001, quando o primeiro concurso público pós-transferência da soberania teve lugar, nos termos da Lei 16/2001. O concurso culminou na escolha de três concessionárias, que é o limite legalmente estabelecido, e na autorização de mais três subconcessionárias. Tal exige uma breve abordagem da história da indústria do jogo, em Macau – é corrente ouvir-se que *o jogo está no DNA* da cidade -, marcada especialmente por três datas: 1849, ano que inaugurou a era do Fantan; 1961, quando se iniciaram os quarenta anos de monopólio da Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDM), e 2001, quando a Lei 16/2001 aprovou o novo regime jurídico da exploração dos jogos de fortuna ou azar em casino.

Seguidamente, olharemos para as particularidades deste modelo de concessão, em que as contrapartidas a prestar pela concessionária desempenham um papel essencial. Elas são, de resto, na sua veste de obrigações em espécie, o objectivo final deste estudo.

Visamos, por outro lado, compreender o que fundou as contrapartidas exigidas pelo Governo de Macau às concessionárias escolhidas em 2001 - e às subconcessionárias -, bem como sugerir os termos da negociação dos contratos, no porvir, independentemente da circunstância de virem a ser estendidos após 2020 e 2022 ou de virem a ser novos contratos.

O futuro está, definitivamente, próximo: a médio prazo, os contratos vigentes atingirão o seu fim. Irá o Governo de Macau *apostar* na continuidade ou numa mudança de paradigma? O que vai, em suma, acontecer com as actuais concessões? E com as subconcessões? É inevitável a realização de um novo concurso público quando estas e aquelas chegarem ao fim? E como pode a cidade beneficiar (mais) do modelo de concessão?

Fundados na informação disponível, tentaremos antecipar as respostas possíveis a estas questões e, mais que isso, contribuir para reflectir sobre possíveis caminhos.

VISITE-NOS EM

<http://creddm.org>

<http://ebooks-creddm.org>

---

**Edições CREDDM da mesma coleção:**

**跨境資料轉移及澳門特別行政區資料保護框架**

***Fluxos Transfronteiras de Dados Pessoais e o Quadro Geral de Protecção em Macau***

***Aquisição e Aceitação em Garantia de Acções Próprias***

***A Alienação Fiduciária em Garantia.  
Um Contrato Típico Socialmente Atípico***

# BETTING ON CORPORATE CITIZENSHIP

Thinking the future of the current Gaming Concession Contracts  
and the Contracts of Concession in the future

---

The present master thesis, initially devoted to the theme of the future of current gambling concessions - in the final stretch of existing contracts - decided to think about it in the light of the idea that the city, so profoundly transformed by the hegemony of this industry, can be improved to be more humanized, more accessible, more inclusive, more community-oriented.

The master thesis now printed, which sets the history of Macau's gaming industry and its long-standing urban interventions - as well as the legal framework of urbanism -, aims to reflect not only on the possible future of current concessions, but also on how these - or others that may replace them - can contribute to the city from which they benefit so much.

A presente tese de mestrado, inicialmente dedicada ao tema do futuro das actuais concessões de jogo - na recta final dos contratos vigentes - pensou o tema à luz da ideia de que a cidade, tão profundamente transformada em virtude da hegemonia desta indústria, pode ser melhorada, no sentido de ser mais humanizada, mais acessível, mais inclusiva, mais orientada para a comunidade. A tese de mestrado ora impressa, historiando a indústria do jogo em Macau e as intervenções urbanísticas na cidade desde longa data – bem como o enquadramento legal do urbanismo -, visa reflectir não apenas sobre o futuro possível das actuais concessões, como sobre o modo como estas - ou outras que as substituam -, podem contribuir para a cidade de que tanto beneficiam.

---



官樂怡基金會  
FUNDAÇÃO RUI CUNHA  
Por Macau, Mais e Melhor. 為澳門·無私奉獻·精益求精

CREDDM

Centro de Reflexão, Estudo  
e Difusão do Direito de Macau  
澳門法律反思研究及傳播中心

ISBN 978-99965-370-6-6



9 789996 537066