

A LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS SITUAÇÕES GOVERNAMENTAIS EM OUTROS PAÍSES

BRAZILIAN CASINO LEGISLATION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF GOVERNMENT PROCEDURES IN OTHER COUNTRIES

Dario Luiz Dias PAIXÃO*
José Manoel Gonçalves GÂNDARA**

RESUMO

Buscando definir o papel do governo com relação ao funcionamento dos cassinos no Brasil, devemos analisar experiências em diversos países, no seu mais amplo espectro, pois sem dúvida, desta maneira poderemos chegar a uma proposta que realmente venha atender as necessidades brasileiras. E para que isso se torne realidade, definitivamente os modelos internacionais terão que ser adaptados, pois assim poderemos “caminhar” mais rápido e com maior segurança.

Palavras-chave: Cassinos; Legislação; Governo; Turismo; Concessão.

ABSTRACT

When trying to define the role of Government in relation to casinos in Brazil, it is necessary to analyze the experiences of other countries, since there is no doubt that by doing so we can reach a solution that will actually meet the needs of Brazil. In order to put this into practice, however, international models need to be adapted, allowing us to “proceed” more quickly and safely.

Key words: Casinos; Legislation; Government; Tourism; Concession.

INTRODUÇÃO

Neste final de século, a atividade dos cassinos está vivenciando uma expansão substancial. Isto se deve a muitos governos, tanto nacionais como estaduais ou locais, que vêem os cassinos como uma forma de fomentar e incrementar o turismo, gerar empregos e divisas. Entretanto, estes objetivos misturam-se e os atuais impactos do desenvolvimento dos cassinos e sua contribuição para o turismo dependem de uma série de circunstâncias.

De todos os jogos de azar existentes no mundo, o mais associado com o turismo são os jogos de cassinos. “Famosos centros históricos de cassinos – tais como Las Vegas, Monte Carlo, Sun City e Macau – têm atraído visitantes das redondezas, estados distantes ou países como principal fonte de negócios” (Eadington, Willian - 1998).

INTRODUCTION

At the end of this century, casinos are experiencing a substantial growth. This is due to governments, national as well as state or local, who see them as a way of stimulating and improving tourism, and generating jobs and revenue. However, these objectives are often mixed and the current impact of casino development and its contribution to tourism depends on a series of circumstances.

Of all kinds of gambling activities around the world, casinos are the one most commonly associated with tourism. “Famous historic gambling centers – such as Las Vegas, Monte Carlo, Sun City and Macao – have been attracting visitors from local neighborhoods, distant states and even foreign countries, as the main source of business” (Eadington, William - 1998).

* Coordenador do Curso de Turismo do Centro Universitário Positivo.

* *Coordinator of the Tourism Graduation Course at Positivo University Center.*

** Professor de Turismo na Universidade Federal do Paraná.

** *Tourism Professor at the Federal University of Paraná.*

Porém, citar pontos a favor da abertura dos cassinos, como construção de novos hotéis, promoção de uma imagem turística de qualidade, relacionada com espetáculos, ou contrários, como determinados aspectos sociais, não é o objetivo deste artigo, pois tais temas, sem dúvida, são freqüentemente abordados nas constantes e polêmicas discussões sobre o assunto cassinos.

Reconhecendo a necessidade da diversificação da oferta turística brasileira, já que este é inclusive um dos resultados pretendidos pela Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo, quando esta estabeleceu a importância da “diversificação qualitativa dos produtos e serviços produzidos e da infra-estrutura do turismo receptivo internacional” (Política Nacional de Turismo - Embratur, 1995) e também, ao analisar as tendências mundiais para o turismo para os próximos anos, concordando com John Burt (Revista Veja, 3/11/93) quando este diz que, “o Brasil não é um destino de massas, pelo menos para a Europa”, o que se identifica é o aspecto fundamental do desenvolvimento de produtos turísticos especializados e de qualidade, visando mercados bastante segmentados e exigentes.

O que este artigo pretende tratar é a importância de uma definição bastante clara do papel do Governo Federal e dos governos estaduais e/ou locais referentes aos diversos aspectos relacionados com os cassinos. Para melhor compreensão do tema, serão apresentados exemplos de diversos países e um resumo de um estudo, comparando as legislações de alguns deles. Também, se analisará a atual situação brasileira com relação ao tema e, durante a conclusão, serão abordados os aspectos do papel do governo nos cassinos.

CASSINOS NA AMÉRICA

No continente americano, com exceção de cinco países (Brasil, Cuba, El Salvador, México e Nicarágua) todos os outros possuem cassinos. Para citar alguns exemplos da América do Sul, podemos dizer que tanto a Argentina quanto o Equador contam com aproximadamente vinte cassinos. No Peru, existem cinco cassinos, todos concentrados na capital Lima, e na Venezuela, o jogo somente é permitido na Ilha Margarita. As Bahamas contam com quatro cassinos e a pequena ilha de Aruba chega a ter dez cassinos. Também existem cassinos nas ilhas de Saint Kitts, Martinica, Antígua, Guadalupe e Haiti.

Visando apresentar alguns dados mais concretos com relação ao desenvolvimento das atividades relacionadas com cassinos nos países do continente americano, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, Porto Rico e República Dominicana serão tratados com mais detalhe:

Canadá - Na metade da década de 70, duas

Nevertheless, this article is not aimed at discussing the positive points of new casino openings, such as the construction of new hotels or the promotion of a tourism image associated with shows, or the negative points, such as certain social aspects, for such themes are brought up in frequent discussions about casinos.

Recognizing the need to diversify the Brazilian tourism offer is one of the objectives of EMBRATUR (The Brazilian Tourist Board), which established the relevance of “the qualitative diversification of products, services and infrastructure for the reception of foreign tourists” (National Tourism Policy - EMBRATUR, 1995). Also when analysing global tourism trends for the next few years, which are echoed by John Burt (Veja magazine, 3/11/93) when he says that “Brazil is not a mass destination, at least not for Europe”, it is possible to identify the fundamental aspect of the development of highly specialized tourism products and good quality, taking into account the segmented and demanding market.

This article aims to deal with the importance of a clear definition of Federal and Local Government’s role concerning the various aspects related to casinos. To reach a better understanding of the subject, examples of various countries will be used, as well as an outline comparison of some of their legislation. This article will also analyze the current Brazilian situation regarding the subject and, in conclusion, aspects of the Government’s role in relation to casinos will be outlined.

CASINOS IN AMERICA

On the American Continent, all but five countries (Brazil, Cuba, El Salvador, Mexico and Nicaragua) have casinos. In South America, for example, Argentina and Equator have almost twenty casinos between them. Peru has five casinos, all of them in the capital Lima, and in Venezuela, gambling is permitted only on Margarita Island. The Bahamas have four casinos and the small island of Aruba has ten casinos. There are also casinos on the Islands of Saint Kitts, Martinique, Antigua, Guadeloupe and Haiti.

In order to present concrete data concerning the development of activities related to casinos on the American Continent, countries such as Canada, Chile, Costa Rica, the United States, Puerto Rico and the Dominican Republic will be outlined in further detail:

Canada - In the middle of the 1970s, two Canadian Provinces, Alberta and British

províncias canadenses, Alberta e British Columbia, legalizaram o jogo através de sofisticadas agências reguladoras que licenciam e controlam os cassinos. Mais recentemente, Manitoba, Quebec e Ontário também legalizaram as atividades relacionadas ao jogo. A expansão dos cassinos no Canadá realizou-se baseada em três formas distintas de operação: o modelo do governo como proprietário e operador, o modelo de “joint-venture”, e o modelo benéfico (administrados por organizações temporárias, sem fins lucrativos, cuja receita reverte para a comunidade local).

Chile - O jogo está legalmente proibido no Chile, porém, por iniciativa do Presidente da República ou de algum membro do Parlamento, através de leis específicas, alguns cassinos foram autorizados, sendo que a primeira autorização foi em 1928 para um, na de cidade de Viña del Mar. Posteriormente, se autorizou outro para a cidade de Arica, no extremo norte do país. Dos sete cassinos existentes no Chile, os outros cinco foram autorizados depois de 1990. As concessões são por cinco anos e também a legislação estabelece que um percentual do lucro deve ser investido na cidade onde o mesmo está instalado.

Costa Rica - O funcionamento dos cassinos, na Costa Rica, baseia-se em uma lei nacional de 1922, porém sua aplicação é de competência dos governos provinciais. Os cassinos são taxados com um imposto de 10%, devem estar instalados em hotéis classificados pelo Instituto de Turismo com três ou mais estrelas e as licenças concedidas são anuais. Cabe ressaltar que, naquele país, todos os cassinos são relativamente pequenos.

Estados Unidos da América - Durante o período de 1931 até 1976, por ser controlado pelo crime organizado, o jogo foi proibido nos Estados Unidos, com exceção do estado de Nevada, quando então, a Comissão de Revisão da Política Nacional sobre Jogos reconheceu que “o jogo é inevitável, não importa o que digam ou façam os advogados que se opõem ao jogo em todas as suas diferentes formas, é uma atividade praticada e apoiada por uma maioria substancial de americanos”.

Segundo Frank J. Fahrenkopf Jr., presidente da American Gaming Association, em publicação recente desta entidade (Página Web: www.americangaming.org), afirma que “até 1988 somente Nova Jersey havia legalizado o jogo a exemplo de Nevada, porém hoje 26 estados norte-americanos contam com cassinos e, somente Hawaii e Utah ainda proíbem o jogo”. Hoje se pode considerar este país como um exemplo de envolvimento público em muitas formas de jogo.

Porto Rico - Em Porto Rico, existem quinze cassinos e segundo a legislação estes devem estar sempre vinculados ao desenvolvimento turístico e hoteleiro. Devido aos eficientes controles

Columbia, legalized gambling through sophisticated regulatory agencies, which were aimed at licensing and controlling casinos. Recently, Manitoba, Quebec and Ontario have also legalized gambling activities. The growth of casinos in Canada is based on three distinct types of operation: a model with the government as owner and controller; the joint-venture model; and the charity model (managed by temporary non-profit organizations, whose revenue is put back into the local community).

Chile - Although gambling is illegal in Chile, a decision by the President or another Member of Parliament, using a specific law, has led to the legalization of some casinos. The first authorization was signed in 1928 to open a casino in Vina del Mar. Afterwards, another casino received authorization to operate in Arica in the extreme North of the country. The remaining five Chilean casinos were authorized after 1990. The concessions are valid for five years and there is legislation which states that a percentage of the profits must be invested in the city where the casino is located.

Costa Rica - Casinos in Costa Rica are based on a national law which dates from 1922, but the exercise of this law is the responsibility of the local government. Casinos are charged a tax of 10% and must be located at hotels which the Tourism Institute classify as having at least three stars. Licenses are issued annually. It is important to emphasize that in Costa Rica all casinos are relatively small.

The United States - Between 1931 and 1976, gambling was forbidden in the US as it was controlled by organized crime. The only exception was the state of Nevada. At that time, the Revision Committee of National Gambling Policy recognized that “gambling is unavoidable, regardless of what lawyers against gambling in all its forms might say or do, it is an activity practiced and supported by the substantial majority of Americans”.

Frank J. Fahrenkopf Jr., President of the American Gaming Association, stated in a recent publication of the association (www.americangaming.org), that “until 1988, only New Jersey had legalized gaming, as in Nevada, however, there are currently 26 North American states that have casinos, and only Hawaii and Utah still prohibit them”. Today, we can consider this country to be an example of public involvement in many types of gambling.

Puerto Rico - In Puerto Rico, there are 14 casinos and according to legislation, they must be linked to the development of the tourism and hospitality industry. The Gaming Department

implementados naquele lugar, de acordo com o Departamento de Jogos, não se apresentam conseqüências sociais negativas.

Segundo estudo efetuado por José Martinez Guirtrón para o Fórum Nacional de Consulta sobre a Operação de Cassinos no México em 1994, em Porto Rico “a receita proveniente das máquinas de jogo (as quais pertencem ao Estado) se distribui em 34% entre os operadores de cassinos, 17% para o Departamento de Turismo, 9% se destina a melhorias turísticas (como limpeza de praias, segurança, entre outras), outros 20% se destinam a bolsas para universidades privadas e os 20% restantes para universidades públicas”.

Quanto às medidas de controle, as solicitações de funcionamento são apresentadas ao Departamento de Turismo, incluindo informações prévias da Secretaria de Fazenda. Merece ser destacado que, em Porto Rico, os cassinos não podem ser promovidos em nível local e proíbe-se a distribuição de bebidas alcoólicas dentro dos mesmos.

República Dominicana - Em 1964, o jogo foi autorizado na República Dominicana com o propósito de contribuir com o desenvolvimento do turismo. As licenças são outorgadas para o estabelecimento de salas de jogos em hotéis de primeira categoria, e a Comissão Nacional de Jogos é responsável pela sua concessão e posterior acompanhamento do funcionamento dos cassinos. Não é permitida a entrada de menores de idade. Os cassinos são taxados em 20% sobre os benefícios anuais, dos quais, 50% são destinados a investimentos em educação e saúde. Mensalmente, os mesmos devem destinar 10% de sua receita ao Município onde se encontram instalados.

CASSINOS NA EUROPA

O que se pode identificar no continente europeu é que a quase totalidade dos países têm cassinos em funcionamento, administrados pela iniciativa pública, uma pequena minoria; ou pela iniciativa privada, a quase totalidade; com legislações mais ou menos rígidas; mais ou menos preocupados com os impactos sociais.

Depois das grandes alterações ocorridas nos últimos anos, os países da Europa Centro-oriental estão centrando suas políticas em atrair divisas e consideram os cassinos como uma forma de obtê-las. Nesta parte da Europa, muitos operadores estrangeiros foram trazidos para administrar o jogo, porém já existem alguns casos de administração por empresários locais.

Alemanha - Devido a uma forte concorrência estrangeira, em 1933, o governo central alemão permitiu aos Länder (*estados*) a emissão de licenças para cassinos em “Kurorte” (*spas*), porém até hoje as leis que regulam seu funcionamento são algumas

maintains that due to the efficient control measures implemented in the country, there are no serious negative impacts.

According to a study carried out by Jose Martinez Guirtrón for the National Research Forum on Casinos Operations in Mexico in 1994, in Puerto Rico “the income from gambling machines (which belong to the state) is distributed as follows: 34% to casino operators, 17% to the Department of Tourism, 9% for tourism improvement (such as the cleaning of beaches, and security), another 20% goes into scholarships in private universities and the remaining 20% goes to public universities”.

As for control measures, the applications for operating a casino are presented to the Department of Tourism, including previous information of the Treasury Department. It is worth noting that in Puerto Rico, casinos cannot be promoted in the local area and are prohibited from selling alcohol.

The Dominican Republic - In 1964, gambling was authorized in the Dominican Republic, with the purpose of contributing to the development of tourism. Licenses are granted for the establishment of gambling halls in first class hotels and the National Gambling Commission is responsible for the concession and subsequent control of casino operations. People under the age limit are not permitted. Casinos are taxed 20% of their annual profit, of which 50% is invested into education and health. They must also invest 10% each month into the district or municipality where the casino is located.

CASINOS IN EUROPE

A small minority of the European casinos are administrated by public initiatives, but the vast majority are privately operated, with fairly strict legislation and fairly high level of concern with social impacts. It can be noted that nearly all countries in Europe have operating casinos.

After the important changes that have taken place during recent years, the countries in Central-Eastern Europe are focusing their policies on attracting income and they consider casinos to be a way of obtaining it. In this part of Europe, various foreign operators have been brought in to manage the gambling industry, but there are already some examples of local management.

Germany - Due to strong foreign competition, in 1933 the German government allowed the opening of casinos in spa resorts. However, the laws that regulate the functioning of these casinos are still considered to be among

das mais rígidas do mundo. A sociedade suporta tal atitude por considerar que os cassinos geram uma receita fiscal muito alta, já que são taxados impostos quase proibitivos, de 80 a 95%. De qualquer maneira, vários debates foram gerados nesta década por consequência do relaxamento de algumas restrições, como o aumento do número de cassinos (13 em 1974 a 39 em 1994), permissão de publicidade para os jogos de azar e a dissipação do tão chamado “Residenzverbot” (*proibição da entrada nos cassinos aos residentes locais*) em quase todos os seus dezesseis Länder, com exceção da Bavária e Baden-Württemberg.

Áustria - A sociedade Cassinos Áustria, que possui o governo como sócio, monopoliza, desde 1962, todos os jogos naquele país. Cabe ressaltar que os doze cassinos existentes localizam-se em áreas turísticas.

Bélgica - Devido à falta de uma autoridade central, existem hoje na Bélgica oito cassinos licenciados por autoridades locais, já que naquele país, a princípio, o jogo não deveria ser permitido.

Dinamarca - Com uma taxa alta (65%) e uma legislação tão rígida quanto na Alemanha, em 1990, na Dinamarca, seis cassinos foram outorgados, por concessão governamental, a empresários do setor privado.

Espanha - Na Espanha, desde 1848 até 1977, os jogos estiveram proibidos, estando dentro do código penal. Atualmente, existem 22 cassinos localizados principalmente em áreas turísticas. Uma Comissão Nacional de Jogos aprova e supervisiona as operações, existindo também comissões provinciais nas Comunidades Autônomas, cada qual com sua legislação. O governo está desenvolvendo uma política cada vez mais restritiva, aumentando os impostos.

França - Em 1807, Napoleão, buscando os benefícios decorrentes dos impostos gerados pelo jogo, regulamentou esta atividade na França, existindo hoje 150 cassinos permanentes e alguns pequenos, que funcionam somente na temporada, em localidades turísticas.

Grécia - Em 1994, permite-se na Grécia a implantação de três cassinos com fins turísticos, porém hoje já existem alguns outros e cada vez mais os preços dos ingressos estão aumentando, como forma de restrição.

Holanda - Na Holanda, o jogo é permitido desde 1975 e está monopolizado pelo governo. As atividades dos nove cassinos existentes são supervisionadas e regulamentadas por distintos departamentos do Estado.

Itália - Foi na Itália, em Veneza, que surgiu o primeiro cassino do mundo, denominado “Il Ridotto”, porém os jogos eram permitidos desde o tempo do Império Romano. Também naquele país surgiu a primeira lei de restrição ao jogo. A partir de

the most severe in the world. Society accepts this attitude because it considers that the tax income generated by casinos is extremely high, casinos being charged with almost prohibitive taxes, varying from 80 to 95%. In spite of this, several arguments have occurred during this decade due to the relaxation of some restrictions, such as the increase of the number of casinos (from 13 in 1974 to 39 in 1994), permission to advertise gaming and the spreading of the so called “Residenzverbot” (prohibition of local residents from entering casinos) to almost all 16 German States, except for Bavaria and Baden-Württemberg.

Austria - The Austrian Casinos Association, of which the Government is a partner, has been monopolizing gambling in this country since 1962. It is worth noting that all 12 existing casinos are located in tourism areas.

Belgium - Due to a lack of central authority, Belgium currently has 8 casinos licensed by local authorities, since gaming in this country is supposedly not allowed.

Denmark - With high taxes (65%) and legislation as severe as in Germany, six casinos were granted by concession to private sector businessmen in 1990.

Spain - From 1948 until 1977 gambling was forbidden in Spain, a ban which was included in their Legislation. Today, there are 22 casinos located mainly in tourism areas. A National Gaming Committee approves and controls their operation, and there are also district committees in Autonomous Communities, each one with its own legislation. The Government is developing an increasingly restrictive policy and is raising taxes.

France - In 1807, Napoleon regulated gambling in France, aiming to reap the benefits incurred from taxes generated by the activity. Today there are 150 permanent casinos in France and a few small ones that operate only during the high season in tourism destinations.

Greece - In 1994, 3 casinos for tourism purposes were approved. Since then several have been allowed. The entrance charge to casinos is becoming increasingly expensive, as a means of restricting numbers.

Holland - In Holland, gambling has been permitted since 1975 and is monopolized by the Government. The activities of the nine existing casinos are supervised and regulated by district departments of the State.

Italy - The first casino in the world was created in Italy (Venice). It was called “Il Ridotto”, and gambling has been permitted since the time of the Roman Empire. It was also in Italy that the first gambling restriction law was established.

1927 somente são permitidos cassinos localizados em grandes centros turísticos e o número está aumentando cada vez mais.

Portugal - Em Portugal, os quatro cassinos existentes são administrados pelo governo e estão localizados em cidades turísticas.

Reino Unido - Desde 1719, existe legislação relacionada com jogos na Grã Bretanha, porém foi em 1968 que o governo estabeleceu uma legislação bastante rígida, onde, por exemplo, somente sócios, depois de 24 horas de sua aceitação, podem jogar nos cassinos.

Finlândia - A Finlândia é o único país da Europa onde o próprio governo opera as máquinas caça-níqueis e os treze cassinos existentes são monopólio da empresa governamental RA.

Bulgária - Na Bulgária, um comitê do governo supervisiona os recentes cassinos, que, segundo a legislação, somente são permitidos em cidades com mais de 200.000 habitantes.

Croácia - Desde 1991, o governo da Croácia possui uma legislação muito rigorosa, que regula o funcionamento dos cassinos.

Eslovênia - Na Eslovênia, os “cassinos de turismo” são completamente estatais, porém já se está estudando a privatização dos mesmos.

Hungria - A Hungria foi o primeiro país da Europa Oriental a permitir um cassino para turistas, em Budapest, no começo da década de 80, estando bastante regulada a questão dos impostos.

Polônia - A legislação está sendo modificada na Polônia, pois se está pretendendo que os cassinos sejam controlados por empresas polonesas.

República Tcheca - Na República Tcheca, existe pouca legislação relacionada a cassinos, porém está definido que estrangeiros podem participar somente com até 48% do capital das empresas administradoras.

Romênia - Desde 1991, os cassinos necessitam uma licença para funcionar na Romênia, porém existe pouca legislação a respeito deste tema.

ESTUDO COMPARATIVO DE LEGISLAÇÕES DA ALEMANHA, AUSTRÁLIA, ESTADOS UNIDOS E VENEZUELA EM MATÉRIA DE CASSINOS

Durante o Fórum Nacional de Consulta sobre a Operação de Cassinos no México, realizado em 1994, Henrique Gonzáles Galvillo apresentou um detalhado estudo comparativo de legislações da Alemanha, Austrália, Estados Unidos, mais especificamente dos estados de Nevada e Nova Jersey, e Venezuela em matéria de cassinos. O resumo, apresentado a seguir, tem o objetivo de destacar os principais aspectos referentes ao papel do Estado na organização das atividades relacionadas com os cassinos:

Since 1927, casinos have been permitted only when located in large tourism centers, and this number is increasing.

Portugal - The four existing casinos are managed by the Government and are located in important tourist cities.

United Kingdom - There has been legislation related to gaming in Great Britain since 1719. In 1968, the Government introduced extremely strict legislation where, for example, only members with at least 24 hours of membership may gamble.

Finland - Finland is the only country in Europe where the Government itself operates slot machines, as well as the 13 existing casinos, which are a monopoly of the governmental company RA.

Bulgaria - In Bulgaria, a governmental committee supervises new casinos which, according to legislation, are permitted only in cities with a population of more than 200,000.

Croatia - Since 1991, the Government has had extremely strict legislation regulating casino operations.

Slovenia - In Slovenia, “tourism casinos” are completely state owned, but there are moves towards possible privatization.

Hungary - Hungary was the first country in Eastern Europe to allow a casino for tourists. This was located in Budapest at the beginning of the 1980s, and was well regulated concerning taxes.

Poland - The legislation is being modified, as the country is trying to give control of casinos to Polish companies.

Czechoslovakia - Legislation concerning casinos is almost non-existent, however, it is determined that foreign tourists may own only up to 48% of the capital of the controlling companies.

Romania - Since 1991, casinos have needed a license to operate in Romania, but there is insufficient legislation about this.

A COMPARATIVE STUDY OF THE GERMAN, AUSTRALIAN, NORTH AMERICAN AND VENEZUELAN LEGISLATION CONCERNING CASINOS

During the National Consultation Forum on Casino Operations in Mexico, in 1994, Henrique Gonzáles Galvillo presented a detailed comparative study of the German, Australian, North-American (specifically in the states of Nevada and New Jersey) and Venezuelan legislation concerning casinos. The following summary aims to highlight the main aspects related to the State’s role in the organization of activities linked to casinos.

Quanto aos requisitos exigidos para conceder licenças de operação, na Alemanha os cassinos poderão situar-se tanto em complexos turísticos quanto em áreas urbanas, desde que restrinjam o acesso à população local e que sejam os estados a regular todas as atividades relacionadas com o jogo, inclusive a concessão de licença de operação. Já na Austrália, para obter uma concessão para operar um cassino é necessário participar de uma licitação pública. Nos Estados Unidos, as concessões são fornecidas em nível estadual a empresas que estejam constituídas no estado correspondente. No estado de Nova Jersey, uma pessoa ou grupo não poderá ter mais do que três licenças para operar cassinos. Cabe ressaltar que, tanto no estado de Nevada quanto no de Nova Jersey, não se estabelecem limitações à participação de investidores estrangeiros. Na Venezuela, as concessões são outorgadas pela Comissão Nacional a empresas domiciliadas naquele país e o capital estrangeiro não poderá exceder a 49% do capital social da empresa.

Quanto ao prazo, na Alemanha, as concessões são outorgadas com uma duração aproximada de dez anos e a renovação depende da integridade e competitividade demonstrada pelo concessionário durante aquele período, assim como a contribuição ao desenvolvimento da cidade em que o cassino esteja localizado. Já na Austrália, as concessões são outorgadas por um período de até 20 anos. Nos Estados Unidos, particularmente no estado de Nova Jersey, as concessões são outorgadas por um ano e as renovações serão de acordo com o desempenho de cada concessionário, podendo chegar até um prazo de quatro anos. No estado de Nevada, as concessões também são outorgadas por um ano, porém existem casos de concessões trimestrais. Cabe destacar que a renúncia a uma concessão não exime ao concessionário de qualquer sanção, multa, cota, imposto ou dívida. Na Venezuela, as concessões tem uma duração de 10 anos e podem ser renovadas por períodos iguais.

É importante destacar que no estado de Nova Jersey, nos Estados Unidos, o investimento mínimo requerido, implica construção e operação de um hotel de pelo menos 500 apartamentos no local onde se instalará o cassino. Quanto à experiência, exige-se que o solicitante possua integridade, competitividade e experiência em atividades relacionadas com os cassinos, o que será avaliado pela comissão estatal correspondente.

Dos países analisados, a Venezuela é o único que tem as atividades relacionadas a cassinos, reguladas por um projeto de lei de âmbito federal, já que na Alemanha, Austrália e Estados Unidos, essas atividades são reguladas por estado, cabendo destacar que, no caso alemão, o estado que decide aprovar o desenvolvimento e a operação

Regarding the requirements for the concession of operational licenses, casinos in Germany may be located both in tourism complexes and in urban centers, provided that they restrict access of the local population and that the Government regulates all activities related to gambling, including the concession of the operational license. In Australia, casinos must participate in a public litigation in order to obtain a concession for operation. In the United States, concessions are provided by the State to companies belonging to that particular state. In the state of New Jersey, a person or group cannot have more than three licenses to operate casinos. It is worth noting that in the States of both Nevada and New Jersey, there are no restrictions concerning the participation of foreign investors. In Venezuela, a National Committee provides concessions to companies that have headquarters in the country, and the foreign capital cannot exceed 49% of the share holding of the company.

Regarding the length of time, concessions in Germany are valid for approximately ten years, and license renewal depends on the integrity and competitiveness shown by the concession holder during the preceding period, as well as on the contribution of the casino to the development of the town where it is located. In Australia, concessions are valid for up to 20 years. In the United States, particularly in the State of New Jersey, concessions are valid for one year and renewals depend on the performance of each concession holder, which may last up to 4 years. In the state of Nevada, concessions are also valid for one year, however, there are examples of quarterly concessions. It should be stressed that the denial of a concession does not redeem the concession holder from any sanction, fine, quota, tax or debt. In Venezuela, concessions last ten years and they may be renewed for similar periods.

In the State of New Jersey, in the United States, the minimum investment requirement involves the construction and operation of a hotel with at least 500 rooms in the location where the casino will operate, and applicants must prove integrity, competitiveness, and experience of casino activities, which will be evaluated by the corresponding State committee.

Of all analyzed countries, Venezuela is the only one which has casino related activities regulated by Federal law, since in Germany, Australia, and in the United States, those activities are regulated by the respective States. It is worth highlighting that in the German example, the state that decides to approve the development and

de cassinos em seu território tem a responsabilidade de criar os órgãos e as normas que regularão suas atividades.

Quanto ao órgãos de tutela, cada estado alemão conta com sua própria comissão estatal, porém é importante ressaltar que, além do sistema de franquias, existem cassinos que são administrados em sistema de "joint-ventures" entre empresas privadas e o governo, além daqueles que são administrados inteiramente pelo governo, de acordo com a legislação estatal correspondente. Na Austrália, cada estado conta com sua própria Comissão Estadual, que regula as atividades relacionadas com o estabelecimento e a operação de cassinos em seu território.

Nos Estados Unidos, as comissões estaduais, que estão encarregadas de regular as atividades relacionadas com a operação de cassinos, são formadas por três cidadãos americanos residentes em seus respectivos estados. No caso particular de Nevada, a administração e a aplicação da legislação é realizada por um Conselho de Controle Estadual. Já em Nova Jersey, existe a Comissão de Controle de Cassinos, que é composta por cinco membros e não se permite a filiação de mais de três destes membros no mesmo partido político. Também há um Procurador que tem a responsabilidade de investigar e perseguir os infratores. Estes dois organismos são encarregados de outorgar as concessões, além da promulgação e aplicação da legislação. Na Venezuela, foi criada a Comissão Nacional de Cassinos, que é o órgão encarregado pelas políticas, programas e sanções contempladas pela lei.

Em termos de controle e avaliação, na Alemanha, os inspetores governamentais mantêm um controle estreito sobre as atividades dos cassinos, sendo que a propaganda e a publicidade são restringidas, porém permitidas quando se realizam, pretendendo proporcionar benefícios para a população local. Na Austrália, a promoção dos cassinos é extremamente controlada pela lei. Nos Estados Unidos, entre outras coisas, todos os principais executivos das empresas que estão envolvidas direta ou indiretamente com esta atividade são avaliados pelas comissões estaduais. Em Atlantic City, Nova Jersey, o número de cassinos nos principais hotéis e complexos turísticos é limitado. Na Venezuela, o organismo técnico responsável pela vigilância, controle e supervisão das atividades de jogos é a Superintendência de Cassinos de Jogos.

Quanto às garantias, a Venezuela e os Estados Unidos enfatizam que o solicitante de uma concessão deverá fornecer à comissão correspondente toda a documentação relacionada com a empresa, bem como de todas as pessoas que estiverem envolvidas com a sua construção e operação. Cabe destacar que tais garantias podem ser utilizadas para cobrir qualquer infração do concessionário de acordo com a legislação.

Analizando as preocupações com os problemas sociais, as legislações buscam afastar alguns

operation of casinos within its territory is responsible for the creation of bodies and rules to regulate their activities.

Concerning the supervisory bodies, each German State is responsible for its own State Committee, besides the franchise systems, there are also casinos that are managed by joint ventures between private companies and the Government, and also those that are completely Government-owned, according to the corresponding State Legislation. In Australia, each State has its own State Committee, which regulates the activities related to the establishment and operation of casinos within its territory.

In the United States, State Committees responsible for the regulation of casino activities are formed by three American citizens, who live in the respective State. In the particular example of Nevada, management and legislation are carried out by a State Control Council. In New Jersey, there is a Casino Control Commission, which is composed of five members, allowing no more than three members from one political party. There is also a Solicitor, who is responsible for the investigation and prosecution of legal offenders. Both are responsible for the concession of the license, as well as the issuing and application of legislation. In Venezuela, a National Casino Commission has been set up, and is the body responsible for policies, programs and sanctions of law.

In terms of control and evaluation, governmental inspectors keep strict control of casino activities in Germany, restricting advertising and publicity, which are only permitted when the aim is to benefit the local community. In Australia, the advertising of a casino is strictly controlled by law. In the United States, the main executives who are directly or indirectly involved in the activity are evaluated by State Committees, among other things. In Atlantic City, in the State of New Jersey, the number of casinos in the main hotels and tourism centers is limited. In Venezuela, the organization technically responsible for surveillance, control and inspection of gambling activities is the Superintendence of Gambling Casinos.

Concerning guarantees, Venezuela and the United States emphasize that the applicant for a concession must provide the corresponding Committee with all the necessary company documentation, as well as that of everybody involved in its formation and operation. It is worth emphasizing that all guarantees may be used to cover any legislation infraction of the concession holder.

When analyzing concerns with social problems, it is perceived that legislation tries

dos problemas que os cassinos podem trazer às pessoas relacionadas aos mesmos. Na Austrália e na Venezuela, o limite de idade de acesso aos cassinos é de dezoito anos. Já na Alemanha, país com a legislação mais rígida destes quatro, somente podem ter acesso aos cassinos jogadores maiores de 21 anos, bem como nos Estados Unidos, onde também o consumo de bebidas alcoólicas só é permitido a partir desta idade. Neste último, multas de até 1.000 dólares ou prisão podem ser castigos para quem deixar ou incentivar um jovem a jogar, além da proibição de emprego para estes indivíduos.

O vício pelo jogo é o maior problema enfrentado pelos países onde esta atividade está mais desenvolvida, transformando-se em um problema bastante grave, se não prevenido na sua origem. Nos EUA, conta-se com uma assistência telefônica 24 horas a serviço das pessoas que experimentam este tipo de problema, além da realização de várias campanhas e programas educativos e preventivos, tanto para jogadores compulsivos quanto para os empregados das empresas. Algumas empresas vão além das suas próprias obrigações e, utilizando recursos próprios, implantam mecanismos de assistência para as comunidades onde desenvolvem as suas atividades, melhorando assim sua imagem.

Na Alemanha, entre outras coisas, os estados estão autorizados a cobrar um imposto de 80% sobre a renda das empresas de cassinos, ficando estes isentos de taxas federais. Este imposto é utilizado na diminuição da carga impositiva sobre os habitantes locais e para melhorar a infraestrutura da localidade onde se encontra o cassino. A margem de lucro dos cassinos, neste país, foi muito diminuída, já que o principal objetivo é que os mesmos sirvam como uma nova opção para os turistas e não apenas para a obtenção de benefícios econômicos. Na Austrália, os impostos vão de 10% a 20% dependendo do tamanho do cassino.

No caso particular de Nevada, não se cobra um imposto em nível estadual, já que os impostos federais são altos. Estes impostos são especificados de acordo com o número de máquinas caça-níqueis e mesas de jogos que se encontram no estabelecimento. Em Nova Jersey, são cobrados 8% em impostos diretamente relacionados com a operação de cassinos, e mais um imposto adicional de 2,5% ou 500 dólares por cada caça-níquel. Na Venezuela, estes impostos chegam a 20% da renda bruta do cassino e 80% destes é encaminhado para a melhoria e criação de serviços e infraestrutura turística em nível nacional, regional e municipal.

CASSINOS NO BRASIL

“A repressão aos jogos de azar é um imperativo de consciência universal; a tradição moral,

to avoid some of the problems that casinos may bring to the people involved. In Australia and Venezuela, the minimum age required to enter casinos is 18. As for Germany, the country with the strictest legislation of those under study, only people over 21 are allowed to enter, as in the United States, where the same age limit applies for consumption of alcoholic drinks. In the United States, fines of up to US\$ 1,000 or even imprisonment may be the punishment for those that allow or encourage gambling among adolescents. Under age people are also forbidden to work in casinos.

Gambling addiction is the biggest problem faced by countries where this activity is more developed, and it is becoming a very serious problem that must be prevented at the outset. In the United States, there is a 24-hour telephone support service for those with gambling problems, and there are also educative and preventive programs and campaigns, for both compulsive gamblers and casino employees. Some companies go beyond their obligations and, using their own resources, create support programs for the communities in which they operate, thus improving their local image.

German States are authorized to charge 80% of the casino revenue in local taxes, these being exempt from Federal taxes. This revenue is used to decrease the taxes charged to the local population and to improve the infrastructure of the place where the casino is located. The profit margin of casinos in this country is very small, since their main purpose is to provide a new alternative for tourists and not to be a source of economic profit. In Australia, taxes range from 10 to 20%, depending on the size of the casino.

In the example of Nevada, there is no tax at State level, since there are high Federal taxes. These taxes are specified according to the number of slot machines and gambling tables belonging to an establishment. In New Jersey, taxes are charged at 8%, and are directly related to the casino operation. There is also an additional charge of 2.5% or US\$ 500.00 for each slot machine. In Venezuela, these taxes take up 20% of the gross income of the casino, and 80% of them goes towards the improvement and creation of tourism services and infrastructure at national, regional and municipal levels.

CASINOS IN BRAZIL

“The repression of gambling is an imperative of universal awareness. The moral, legal and religious traditions of the Brazilian people are

jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração dos jogos de azar e, das exceções abertas à lei em geral; decorrem abusos nocivos à moral e aos bons costumes”. Desta maneira, em 30 de abril de 1946, o então presidente da República, Marechal Eurico Gaspar Dutra justificou sua decisão ao reestabelecer a vigência do artigo 50 da lei das contravenções penais, através do decreto Lei número 9.125, desta forma suspendendo definitivamente os jogos de azar no Brasil (Página Web: www.cassinobrasil.com.br).

Segundo um artigo de Dercio Knop, autor do projeto de legalização dos jogos “antes da proibição, existiam no Brasil 71 cassinos que empregavam 60.000 pessoas em empregos diretos e indiretos” (Página Web: www.cassinobrasil.com.br).

Naquela época, os cassinos mais importantes do Brasil localizavam-se nas estações termais de Minas Gerais e eram freqüentados pela classe média alta de São Paulo e do Rio de Janeiro, além de turistas argentinos, paraguaios e uruguaios. Os cassinos mais importantes eram os das cidades de Lambari, Araxá e São Lourenço, em Minas Gerais, além dos localizados na cidade do Rio de Janeiro, o de Icarai, em Niterói e o Quitandinha, em Petrópolis. Naquela época, os shows e as bebidas eram extremamente baratos, funcionando como arma de marketing, coisa que acontece até hoje em muitos cassinos do mundo. Cabe destacar que a entrada era proibida para menores de 21 anos.

SITUAÇÃO ATUAL

Segundo a Caixa Econômica Federal (dados fornecidos ao jornal Estado de São Paulo, de 04/05/98), os jogos no Brasil movimentam quatro bilhões de dólares, dos quais 1,5 bilhão é controlado pela própria CEF, responsável pelas loterias nacionais. Na década passada, em uma pesquisa da Embratur, citada por seu presidente, Caio de Carvalho para o mesmo jornal, “se estimou que o turismo brasileiro teria um aumento de 5% do total com a legalização dos cassinos”.

Também, o jornal Estado de São Paulo (06/05/98), recebeu recentemente cartas em seu Fórum de Discussão, dizendo que “existe entre cinquenta e cem cassinos clandestinos no Brasil que, normalmente estão em casas particulares e ninguém fiscaliza”. No mesmo jornal aparece uma reportagem em que se comenta sobre cursos para croupiês, em Araxá (MG) e Iraí (RS). Também há denúncias de dois cassinos clandestinos em Brasília, que recebem em média 30 jogadores por noite e que nos fins de semana este número aumenta.

Em dezembro de 1996, 20 deputados votaram a favor do projeto de lei que regulamenta os jogos no Brasil e dois contra, porque preferem

against the practice and development of gambling, and exceptions to law in general; as they are harmful to moral and decent behavior”. The President of the Republic at the time (30/04/1946), Marshal Eurico Gaspar Dutra, justified his decision to reestablish article 50 of the law of penal contravention through Decree-Law no. 9,215, thus definitively suspending gambling in Brazil (www.cassinobrasil.com.br).

According to an article written by Dercio Knop, author of the legalization of gambling project in Brazil, “before prohibition, Brazil had 71 casinos employing 60,000 persons in direct or indirect jobs” (www.cassinobrasil.com.br).

At that time, the most important Brazilian casinos were located in the resorts of Minas Gerais and they were attended by the upper-medium class of São Paulo and Rio de Janeiro, as well as by Argentinean, Paraguayan and Uruguayan tourists. The most important casinos were located at Lambari, Araxá and São Lourenço, in the State of Minas Gerais, but there were other important ones located in Rio de Janeiro, Niterói (Icarai) and Petrópolis (Quitandinha), in the State of Rio de Janeiro. During that period, shows and beverages were extremely low-priced, acting as a marketing tool, which is something that still happens today in many casinos around the world. It is important to emphasize that the entrance of those below the age of 21 was forbidden.

CURRENT SITUATION

According to the CEF - Caixa Econômica Federal (Federal Savings and Loans Bank) - (data published by the *O Estado de São Paulo* Newspaper, 04/05/98), gambling in Brazil has a turnover of 4 billion dollars, of which 1.5 billion are controlled by the CEF itself, which is responsible for the national lotteries. During the past decade, research carried out by EMBRATUR was revealed by the then President, Caio de Carvalho, to the same newspaper, saying “it was estimated that Brazilian tourism would be increased by a 5% if casinos were legalized”.

The newspaper *O Estado de São Paulo* (06/05/98) also received letters recently for its Discussion Forum claiming that “there are from fifty to a hundred clandestine casinos in Brazil, which are normally located in private houses, not subjected to control”. The same newspaper showed an article where it is stated that there are croupier courses available in Araxá (MG) and Iraí (RS). There are also insinuations of clandestine casinos in Brasília, which receive an average of 30 gamblers per night and a higher number during weekends.

In December 1996, twenty Federal Deputies voted in favor of the Decree-Law that regulates

os cassinos totalmente nas mãos do Governo Federal, o qual, até as eleições de outubro de 1998, não havia declarado sua posição. Grande é a polêmica entre ministros e congressistas (Estado de São Paulo 06/12/96).

Ciro Batelli, presidente da Sodak Gaming e membro do Comitê Nacional Pró-legalização dos Cassinos no Brasil desde a sua fundação em 1980, em entrevistas recentes (Revista Ícaro Brasil, janeiro de 1998 e Revista Ponte Aérea, junho de 1998), afirmou que 60.000 brasileiros vão a Las Vegas anualmente e 45.000 a Atlantic City. Oitenta por cento dos frequentadores de cassinos nos países vizinhos ao Brasil são os próprios brasileiros e estão previstos 1,5 bilhão de dólares investidos no Brasil com a abertura dos cassinos.

Entretanto, as opiniões não favoráveis aos cassinos sempre foram fortes. Caio Luiz de Carvalho (presidente da Embratur) manifestou sua opinião contra, citando uma pesquisa da mesma entidade em que diz que os turistas de alto poder aquisitivo seguirão jogando no exterior (Revista Veja 13/05/98).

PROJETO DE LEI 91/96

Segundo o relatório do Senador Edison Lobão (Senado Federal, 04/03/98), a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovaram o Projeto de Lei da Câmara, número 91, de 1996 que “dispõe sobre a legalização da prática de jogos de azar e dá outras providências”.

No Artigo 1º, comenta-se que, com a devida autorização dos Estados e do Distrito Federal, pessoas jurídicas previamente credenciadas poderão explorar os jogos de azar em hotéis-cassinos e hotéis “adequados” e também em futuros cassinos. Como prioridade de localização estarão as cidades em que há patrimônio turístico a ser valorizado e naquelas em que a falta de meios para o desenvolvimento econômico-social é um empecilho. Estas localidades serão definidas pelos Governos Estaduais e submetidas ao Órgão Federal para análise, autorização e credenciamento, que será concedida por prazo determinado, podendo ser renovado.

Deverão ser observados a realização de investimentos pelo autorizado na construção, ampliação, reforma ou reequipamento de hotéis e cassinos; sua integração às condições meio ambientais da área escolhida para a implantação; a utilização de mão-de-obra local, com o devido aproveitamento de idosos e deficientes físicos; e a realização de programas de formação e treinamento destes com o aproveitamento de profissionais de hotelaria, turismo e serviços condicentes.

gambling in Brazil, and two Deputies voted against it, because they prefer casinos to be totally Government-owned. The Federal Government, in turn, until the elections of 1998, had not declared its position and there is much controversy between Ministers of State and congressmen (*O Estado de São Paulo*, 06/12/96).

Ciro Batelli, president of Sodak Gaming and a member of the National Committee for Casino Legalization in Brazil since the committee was founded in 1980, stated in interviews to recent magazines (*Ícaro Brasil*, January 1998, and *Ponte Aérea*, June 1998) that 60,000 Brazilians go to Las Vegas annually and another 45,000 go to Atlantic City. Eighty per cent of casino goers in nearby countries are Brazilians and there are an estimated of 1.5 billion dollars in investments in Brazil with the opening of casinos.

However, opinion against casinos has always been strong. Caio Luiz de Carvalho (President of EMBRATUR) made his objections to casino openings clear, mentioning research carried out by EMBRATUR which states that tourists with higher spending power will continue to gamble abroad (Veja, 13/05/98).

DRAFT LAW 91/96

According to a report by Senator Edison Lobão (Federal Senate, 04/03/98), the Economic Affairs Commission and the Constitution and Justice Commission of the Federal Senate approved the 1996 House Draft Law number 91, which “provides for the legalization of gambling and proposes other necessary measures”.

The first article states that, with the appropriate authorization of Federal States and District, previously accredited legal entities could profit from gambling in hotel casinos which are adequately fitted out and also in future casinos. Priority for new casinos will be given to tourism areas with valuable cultural heritage and areas lacking the means for economic and social development. These localities will be defined by State Governments and will be submitted to the respective Federal Body responsible for analysis, authorization and assignment of licenses. Licenses will be granted for an determined term, subject to renewal.

Investments in construction, expansion, improvement or re-furbishing of hotels and casinos must be in accordance with authorization. This must also be observed in the integration of hotels and casinos with the local environment, the use of a local labor force employing a legal percentage of elderly and disabled people, and the carrying out of training programs to enhance the

A empresa autorizada a realizar o empreendimento deverá comprovar capacidade econômica e financeira; estar sediada e ter administração no Brasil; e comprovar qualificação técnica, contando com profissionais com experiência comprovada na área ou contratando empresas especializadas no ramo.

A Embratur deverá também classificar os hotéis-casinos como um meio de hospedagem de turismo, desde que disponha de certos padrões construtivos, instalações, equipamentos e serviços destinados à hospedagem, prática de jogos de azar e entretenimento e lazer aos usuários.

O Órgão Federal deverá decidir pelo necessário credenciamento dos usuários, que os habilitará à devida autorização estadual, sempre levando em consideração os pedidos individualizados por espécie de empreendimento onde se pretende atuar. Cada pedido será julgado e analisado depois de pago uma taxa de serviço com valor a ser estipulado e não reembolsável.

Nenhuma pessoa física ou jurídica poderá contar com a maioria das ações de mais de três estabelecimentos com cassinos, ou mesmo transferir a respectiva autorização salvo condições a serem determinadas. Aos dirigentes e funcionários é proibida a remuneração baseada no movimento das apostas e a participação nos benefícios dos jogos que explorem. Também as empresas ficarão vedadas de obter benefícios fiscais federais, receber empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais, fazer empréstimos ou financiamentos aos seus usuários.

Será obrigatório realizar obras de conservação e reparação de edifícios, mobiliários, utensílios e equipamentos, sempre que necessário, para manter o padrão exigido, colaborar com o fomento do turismo na sua região, colaborando com iniciativas oficiais na promoção e patrocínio de exposições, espetáculos ou mesmo provas esportivas, segundo calendário da Embratur e órgãos oficiais do turismo, além de promover programas artísticos, privilegiando artistas nacionais. Também a empresa autorizada deverá manter um fundo de reserva para atender o pagamento decorrente do movimento estimado do jogo e recolher, em conta bancária, o valor a ser fixado como caução para o exercício da autorização.

O Poder Executivo, depois de sancionar esta lei, regulamentará o estabelecimento de um conjunto de diretrizes, estratégias e ações que realmente vincule a atividade ao estímulo e incremento da indústria do turismo e ao desenvolvimento sócio-econômico do País. O Órgão federal existente ou não, será responsabilizado pela implementação e consecução dos objetivos da União, credenciará e fiscalizará as empresas autorizadas, aplicando, quando necessário, as penalidades a serem instituídas. Para a concessão de licenças, serão analisadas

skills of professionals in the hospitality, services and tourism sectors.

The company authorized to carry out the investment must prove its economic and financial capacity, must have its headquarters in Brazil, and must prove technical qualification, making use of professionals with experience in the field or hiring specialist companies.

EMBRATUR must classify hotel-casinos as a means of tourism accommodation. Hotel-casinos must conform to certain standards of construction, installations, facilities and services focused on accommodation, gambling activities, and the entertainment and leisure of their clients.

The Federal Body must decide upon the necessity of credentials for new owners. Such credentials will enable them to gain State authorization, always taking into account individual requests, depending on the kind of business they intend to carry out. Each request will be analyzed and judged after the payment of a non-refundable service tax, to be stipulated.

No juridical entity or person can possess the majority shareholding in more than three casino establishments, or transfer its authorization, except under specially determined conditions. Management and employees are not allowed to receive income based on gambling bets, or to share in the proceeds from games played. Companies are also not allowed to receive federal tax benefits, receive loans or financing from official financial institutions, or provide loans or financing to their clients.

The carrying out of conservation and restoration works to buildings, furniture and equipment will be compulsory, whenever it is needed in order to maintain the required standard of quality. Encouragement of tourism in the area of the hotel-casino, promotion and sponsoring of festivals, shows or sports events within the calendars of EMBRATUR and the official tourism bodies is also compulsory. The promotion of arts, with priority given to national artists, is another obligation. The authorized company must also keep a reserve fund for the payment of estimated gambling income and put it in a bank account, the value to be assigned as collateral by the body responsible for the authorization.

After sanctioning this law, the Executive will regulate the establishment of a set of policies, strategies and actions that will really link the activity to the encouragement and increase of tourism, as well as the socio-economic development of the country. The official body will be responsible for the implementation and execution of the objectives of the Union. It will accredit and control

a reputação, capacidade técnica e econômica da empresa interessada, compatível com o empreendimento, o porte deste e a sua avaliação, principalmente quanto aos resultados pretendidos quanto à geração de divisas, geração de empregos e incremento do turismo. As empresas fabricantes e fornecedores dos equipamentos e acessórios utilizados em jogos de cassinos também terão suas regras estipuladas pelo Órgão Federal.

O Órgão Federal estabelecerá as condições para a aprovação dos diretores, sócios e pessoal empregado, a qualquer título, nas salas de jogos ou gerência das empresas autorizadas. Serão, ainda, estabelecidos as condições e requisitos técnicos e financeiros para o funcionamento dos jogos de azar; os serviços que estas empresas poderão ou deverão prestar ao público; as modalidades de jogos permitidas, inclusive as máquinas eletrônicas, assim como as condições de acesso do público nas áreas de jogos; a forma e a periodicidade das informações estatísticas, contábeis, financeiras e patrimoniais a serem submetidas ao Órgão Federal e às autoridades, assim como os critérios de sua padronização e publicidade, além da participação de órgãos de classe devidamente constituídos.

Talvez uma das partes mais polêmicas do projeto de lei seja o Artigo 12, em que, após a aprovação deste, permitir-se-á uma autorização por Estado, a qual terá um ano de duração e poderá ser renovada até a regulamentação definitiva da lei pela União e pelo Órgão Federal, ou seja, cada governo estadual deverá submeter uma regulamentação provisória em caráter experimental e temporário. Os pedidos de credenciamento deverão ser submetidos em um prazo de noventa dias ao Órgão Federal, senão, serão cancelados as respectivas autorizações temporárias, sem que aos autorizados sejam assegurados quaisquer direitos.

Já o Artigo 13, regulamenta o Jogo do Bicho como uma forma de combater a ilegalidade desta atividade. Este jogo move quase o mesmo que a Caixa Econômica Federal com as loterias. O projeto também se refere ao não cumprimento das obrigações e disposições estabelecidas, que culminarão com advertência por escrito, suspensão temporária das atividades ou o cancelamento da autorização.

Também, se inclui a nova redação do Artigo 50 do Decreto Lei no. 3.688, de 3 de outubro de 1941 que diz “estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele, ressalvados os casos previstos em lei”. A pena constituiria em prisão simples, de três meses a um ano e multa.

Últimamente, este projeto está em tramitação na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, depois seguirá para a votação em plenário do Congresso Federal. Se receber emendas voltará a

authorized companies, applying penalties where necessary. To grant licenses, reputation, technical and economic capacity of the applicant company will be analyzed, verifying its compatibility with the new enterprise, the size of this enterprise and its evaluation, particularly with regards to the generation of foreign currency, new jobs and the increase of local tourism. Companies manufacturing and supplying equipment and accessories used in casinos will also be regulated by a Federal Body.

The Federal Body will establish conditions for the approval of managers, owners and employees of gambling halls and the management of authorized companies. It will also establish the conditions and technical and financial requirements for the operation of casinos; the services that this company will be allowed to perform and those it will be obliged to offer to the public; the kinds of games that will be permitted, including electronic machines, as well as the conditions of public entry to gaming areas. Also the form and frequency of statistical, accounting, financial and property information to be submitted to the Federal Body and the governing authorities, as well as the criteria for the standardization and publishing of this data, and also the participation of appropriately constituted Unions.

Perhaps one of the most controversial parts of this Draft Law is Article 12, where after its approval, it will allow one authorization per State, which will be valid for one year and renewable until final regulation by Federal Law. That is, each State Government will be required to submit a provisory and experimental regulation. Accreditation requests will have to be submitted within ninety days to the Federal body, otherwise the respective temporary authorization will be cancelled without the guarantee of any of the ensured rights.

Article 13 regulates the *Jogo do Bicho* (Animal Games) as a way of combating this illegal activity. Currently, this type of gambling makes almost the same amount as the CEF's lotteries. The project also refers to the non-compliance of established obligations, which will culminate in a written notification, temporary suspension of activities or canceling of the authorization.

The new draft of article 50 of Decree-Law no. 3,688, from October 1941 is also included, which states “to establish or exploit gambling in a public place or with public access, with or without entrance fee, with the exception of cases allowed by law” is illegal. The punishment consists of a prison sentence, ranging from three months to one year.

Finally, this project is proceeding through the Commission of Social Affairs in the Federal Senate, after which it will be submitted to Congress for vote.

uma segunda e última análise das Comissões, mas se aprovado, será avaliado pelo Poder Executivo, que decidirá entre o veto e a sanção.

CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, o leitor pôde identificar uma série de modelos distintos de atuação da administração pública, nos seus diversos níveis e, quanto aos mais variados aspectos.

O projeto de legalização dos cassinos, que se encontra em fase final de aprovação, é bastante amplo e, exatamente por isso, torna-se extremamente importante que se defina o mais rápido possível o papel do poder público, seja na esfera federal ou estadual, como previsto no projeto.

Vinte e sete unidades da Federação definindo de maneiras diferentes se o governo opera, ou se simplesmente controla os cassinos. Caso optem pela operação, será em sistema de monopólio ou não? Quanto ao controle, quem exercerá tal papel, seja em matéria de concessão, ou de acompanhamento? Quanto aos impostos a serem arrecadados, onde deverão ser aplicados? Serão priorizadas as questões turísticas ou as questões sociais? Ou as duas, já que as mesmas estão interligadas.

Certamente, isto gerará enormes discussões, provavelmente quase tão grandes quanto à legalização em si mesma, porém, o que se jamais deverá perder de vista é que possuímos uma infinidade de modelos que devem ser analisados cuidadosamente e que, se adaptados a nossa realidade, permitir-nos-ão aproveitar as experiências, positivas e negativas, daqueles que a mais ou menos tempo já passaram por situações semelhantes.

If it receives new amendments, it will return to a second and final analysis in the Commission. If approved, it will be evaluated by the Executive, which will decide upon veto or sanction.

CONCLUSION

While reading this article, readers may identify a series of distinct types of governmental management, at its various levels and aspects.

The casino legalization project, which is in its final phase of approval, is rather wide and, therefore, it is extremely important to define the role of the Federal or State Government, as forecast in the project.

Twenty seven Federal States are defining the different ways in which the Government is to operate or merely control casinos. If they opt for operation, will it be then a monopoly system? If control, who will be in charge of this role, both in the granting of concessions and supervision? Regarding taxes; where will they be applied? Which issues will be treated as priority, social or tourism issues? Or even both since they are closely linked.

Certainly, this will generate a huge amount of discussion, probably almost as great as that concerning the legalization itself. However, the important point that should never be forgotten is that we have an infinite number of models to analyze carefully, which may be adapted to our case, allowing us draw upon experience, whether positive or negative, of those who have been through similar situations.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONILLA, Rafael Subervi. **Compendio de Legislación Turística y Afines**, República Dominicana: Corripio, 1990.
- COMISIÓN DE TURISMO DE MÉXICO. **Foro Nacional de Consulta sobre la Operación de Casinos en México**. Oaxaca: Camara de Diputados, 1995.
- EADINGTON, Willian R.; CORNELIUS, Judy A. **Gambling: public policies and the social sciences**. Reno: Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming: University of Nevada, 1997.
- FORO NACIONAL DE CONSULTA SOBRE LA OPERACIÓN DE CASINOS EN MÉXICO (1. : 1995 : Oaxaca). **Compendio**. Oxaca: Comisión de Turismo de México, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **Política Nacional de Turismo 1996-1999: principais diretrizes, estratégias e programas**. Brasília: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e Embratur, 1995.
- LOBÃO, Edison. **Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos sobre o Projeto de Lei 91/96**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Comissão do Senado aprova cassinos no país. São Paulo, 06 maio 1998.
- _____. O que os cassinos trarão. São Paulo, 04 maio 1998.
- _____. Receita Federal é contra legalização dos cassinos. São Paulo, 22 abr. 1998.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Panorama Mundial: dados essenciais 1996**. Madrid: Organização Mundial de Turismo, 1997.
- REVISTA ÍCARO BRASIL. Mr. Las Vegas. São Paulo, p.66-77, jan. 1998.
- REVISTA VEJA. Jogo Perigoso. São Paulo, p.37, 12 maio 1998.