

LA REGULACIÓN DEL MERCADO DEL JUEGO ONLINE EN ESPAÑA

NOVIEMBRE DE 2009

- Se calcula que el mercado del juego online en España mueve casi 350 millones de euros¹ (la mayoría sin regulación), mientras que LAE genera actualmente menos de 15 millones² anuales.
- Las estimaciones indican que el mercado del juego online generará más de 800 millones de euros³ en España en 2012 – un crecimiento superior al 100%.
- Si no se regula el juego online, este crecimiento del mercado no se traducirá en ingresos fiscales para las arcas del Estado.
- Las loterías del Estado pueden seguir funcionando como hasta el momento ya que sus ingresos no se verán mermados por la liberalización del juego online.
- La Disposición Adicional Vigésima, contenida en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, es un claro mandato al Gobierno para acometer una regulación del juego online basada en el libre mercado y en unos principios que den seguridad jurídica a todos los actores implicados.
- La regulación del juego online permitirá mejorar los estándares de los operadores y aumentar el nivel de protección de los usuarios españoles, al eliminar el mercado negro.

1. ALGUNOS DATOS BÁSICOS

- El mercado mundial del juego online ha pasado de tener una presencia casi inexistente en 2000 a mover, según cálculos aproximados, 12.700 millones de euros a nivel mundial en 2008⁴.
- Los jugadores europeos representan el 41% del mercado mundial de juego online, generando más del 37% de los ingresos de éste. Ello supuso una cifra de 4.700 millones de euros en 2008⁵.
- Según la AEDAPI el sector movió en 2008 más de 200 millones de euros en España. Los datos contemplados tuvieron en cuenta todas las tipologías de apuestas online, desde apuestas hasta póker y casino.
- Una consultora independiente, aún aporta altas superiores: se calcula que el juego online en España mueve 347 millones de euros.⁶ Según las previsiones, el mercado alcanzará un volumen de más del doble del actual, hasta 803 millones,⁷ en los cuatro próximos años. No obstante, existe una coincidencia importante en ambas entidades: el crecimiento para los próximos 3 años es mayor del 100%.
- La falta de regulación en este mercado justifica la oscilación de cifras de las diversas fuentes como lo muestra el gráfico a continuación:

¹ H2 Gambling Capital, datos en dólares convertidos a euros con <http://www.oanda.com/convert/fxhistory>

² Los ingresos de LAE en 2008 fueron de 14,51 millones.

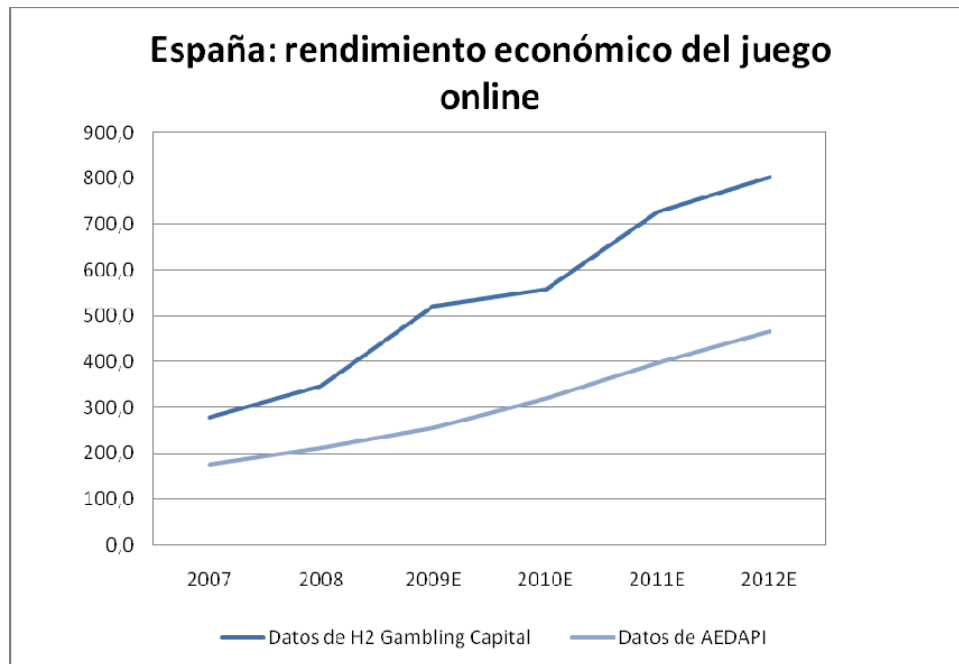
³ H2 Gambling Capital

⁴ H2 Gambling Capital

⁵ H2 Gambling Capital

⁶ H2 Gambling Capital

⁷ H2 Gambling Capital



- El juego online legal, que actualmente sólo ofrece Loterías y Apuestas del Estado (LAE), generó únicamente 14,51 millones de euros en 2008 (en 2007 la cifra fue inferior, 8,9 millones), lo que representa menos del 5% del mercado total del juego online en España.⁸
- El crecimiento del mercado y la inactividad del Gobierno ha llevado a diversas Comunidades Autónomas a aprobar normas o desarrollar Proyectos de Ley para regular el juego online a fin de incrementar sus ingresos fiscales.

2. SISTEMAS REGULADOS

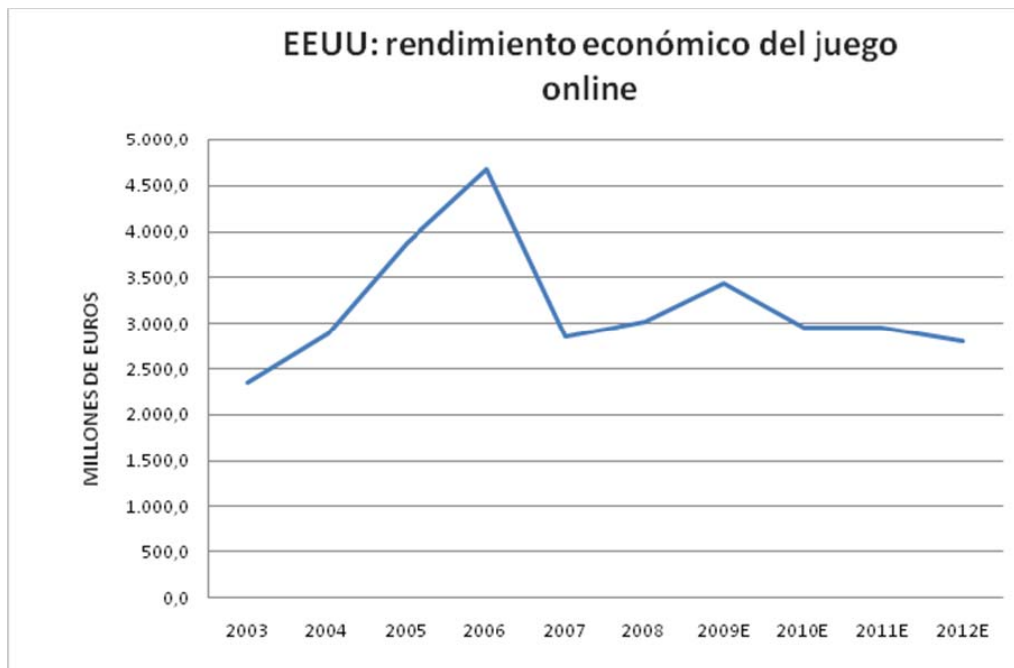
2.1 Existen en la actualidad tres modelos reguladores del juego online en Europa

- **Prohibición:** Se pretende prohibir por completo el juego online, recurriendo al bloqueo de direcciones IP y transacciones financieras; hoy se aplica en Alemania y Estados Unidos:
 - *Ineficaz:* El gobierno estadounidense prohibió el juego online en 2006, pero se calcula que uno de cada tres jugadores online del mundo sigue apostando desde Norteamérica.⁹ En el siguiente gráfico se aprecia que, a pesar de su prohibición, el juego online sigue generando en Estados Unidos más de 3.000 millones de euros (4.400 millones de dólares) al año¹⁰. Esto pone de manifiesto que la prohibición de un producto basado en Internet no es eficaz ni viable en el siglo XXI.

⁸ Cifras de LAE

⁹ H2 Gambling Capital estima que en 2008 un 34% de los jugadores online residía en Norteamérica.

¹⁰ H2 Gambling Capital – gráfico basado en el rendimiento bruto del juego en dólares.



- *Inviabilidad:* Internet permite a los usuarios acceder a los servicios que deseen desde cualquier parte del mundo. Por ejemplo, desde la entrada en vigor de la norma del Estado alemán que prohibió toda clase de juego online, el 1 de enero de 2009, la lotería estatal alemana, Westlotto, calcula que el 50% de sus clientes acceden actualmente al juego online a través de operadores con sede en el extranjero.¹¹ Y ello a pesar de que el Gobierno alemán ha tratado de bloquear direcciones IP y ha entablado numerosos procedimientos judiciales contra varios operadores de juego privados.
- *Fomenta el mercado negro:* Además de que es prácticamente inviable, la prohibición no hace sino agravar el problema de la economía sumergida. Al toparse con un régimen prohibitivo, los jugadores online activos recurrirán a operadores que no respetan la ley ni se comprometen a proteger a sus clientes y prevenir la delincuencia. Los consumidores, por tanto, están *más indefensos* bajo un régimen restrictivo.
- **Monopolio:** El Estado autoriza un único operador de juego, argumentando que sólo el Estado puede supervisar y controlar adecuadamente el juego online. Ése es el sistema que se emplea actualmente en España, Francia, Suecia y Grecia, entre otros países:
 - *Violaciones del artículo 49:* De acuerdo al artículo 49 del Tratado de Roma, queda prohibida toda restricción de los operadores de la UE que ofrezcan servicios dentro de la Comunidad a los ciudadanos de cualquier Estado miembro (excepto cuando tales restricciones puedan justificarse por razones de interés general reconocidas por la jurisprudencia europea). Es más, el TJCE ha establecido¹² que las restricciones del juego online sólo pueden ser justificadas por un Estado miembro siempre que sean proporcionadas y coherentes. Es poco probable que las restricciones actuales contra los operadores de juego online, aparte de LAE, en España sean proporcionadas o coherentes de acuerdo a la legislación de la UE.
 - *Ocasiona un deterioro de los estándares:* Estudios recientes han demostrado que los estándares de responsabilidad de determinados operadores privados europeos están a la misma altura que los de los operadores monopolistas estatales (o los superan) en el 67% de los casos (otro 29% de los estándares no se pudo comparar por falta de datos).¹³ Al limitar los mercados a los operadores monopolistas, los gobiernos sólo consiguen que sus ciudadanos accedan a productos de estándares inferiores a sus equivalentes del sector privado.

¹¹ European State Lotteries, resumen del 5º congreso de EL celebrado en Estambul, septiembre de 2009, p.36

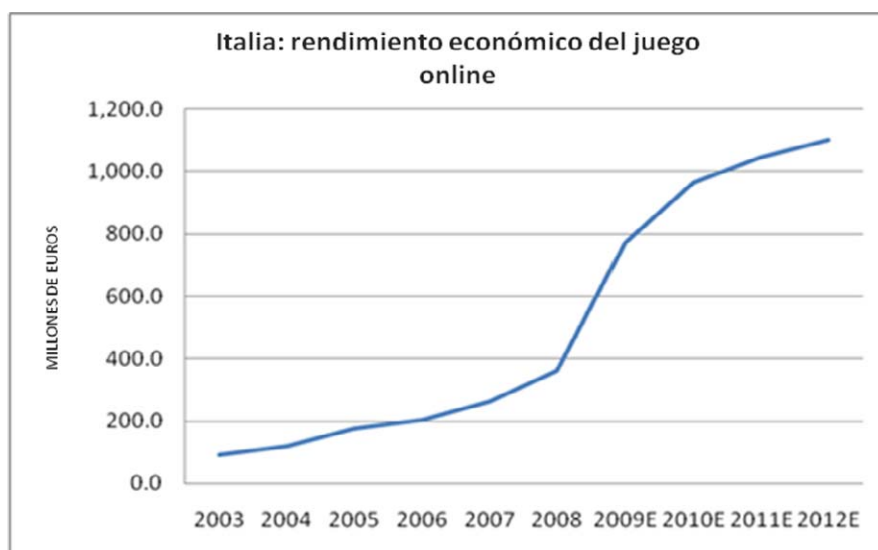
¹² Caso C-243/01 *Gambelli* [2003] ECR I-13031 y los casos relacionados C-338/04, C-359/04 y C-360/04 *Placanica* [2007] ECR I-0000

¹³ Estudio comparativo de la European Gaming and Betting Association, noviembre de 2008: <http://www.eu-ba.org/en/studies/benchmarkstudy>

- *Fomenta el mercado negro:* Los operadores monopolistas no ofrecen una gama de productos o precios tan atractiva como la del sector privado, ya que, por definición, no existe competencia en el mercado. Al igual que el enfoque prohibitivo, esta política empuja a aquéllos que desean acceder a cuotas más competitivas y comparables a las ofrecidas por los operadores monopolistas, o que buscan juegos de azar innovadores, a recurrir a operadores de juego en el extranjero que no están sujetos a los estándares establecidos por el gobierno ni pagan impuestos. De nuevo, los consumidores se encuentran más indefensos en un régimen monopolista que en uno regulado.

- **Operadores privados regulados:** Una entidad reguladora del gobierno central impone directrices estrictas y controles de las actividades de los operadores privados y públicos, con un sistema tributario y regulador justo. Ésa es la situación actualmente en el Reino Unido e Italia:

- *Crecimiento del mercado "visible".* Con la regulación, el juego 'visible' crecería en España, ya que el mercado sería evaluado y regulado por el Gobierno español, el que lograría recaudar los impuestos que actualmente se pierden. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del mercado del juego online 'visible' en Italia tras la regulación de 2008 (de no haber estado regulado, el mercado italiano habría seguido creciendo en 2008 pero la mayor parte de dicho crecimiento se habría dado en el mercado negro, no regulado):



- *Establecimiento de estándares para todos los operadores:* Las autoridades españolas tienen la oportunidad de establecer estándares adecuados para todos los operadores autorizados, garantizando así la aplicación de sólidos estándares de protección social y medidas para prevenir la delincuencia y preservar la integridad del deporte.

- *Incremento de los ingresos fiscales:* Bajo un sistema de licencias, las casas de juego están obligadas por ley a abonar impuestos al gobierno español. De este modo aumentarán significativamente los ingresos provenientes del sector del juego, ya que el dinero se recaudaría en España en lugar de perderse en el extranjero, como sucede actualmente.

- *Conformidad con la legislación de la UE:* La ley 56/2007 promulgada por el parlamento español en diciembre de 2007 obliga al gobierno a presentar un proyecto de ley que regule el juego online de acuerdo a las leyes de la Unión Europea. Adoptando una perspectiva reguladora con un sistema tributario justo y estándares de protección social se podrá conseguir este objetivo.

2.2 Las loterías no se verán afectadas

- El TJCE ha aceptado que las loterías son servicios en lo referente a los fines del Artículo 49 del Tratado de la CE. Por tanto, el monopolio de una lotería podría ser contrario a la legislación de la UE a no ser que cumpla las normas de adquisición pública, cuando sea pertinente, o los principios generales de igualdad / no discriminación, transparencia, objetividad y proporcionalidad. Aunque el TJCE se ha mostrado recientemente menos favorable a los operadores de juego monopolistas¹⁴, el establecimiento de operadores de loterías nacionales monopolistas se ha justificado hasta el momento basándose en razones de política pública sin necesidad de solicitar una exención específica de la Comisión Europea¹⁵.
- Por ejemplo, en el Reino Unido existe un régimen liberalizado pero también se han aprobado leyes para proteger la lotería nacional británica, que garantizan que ésta no tenga competencia de operadores comerciales privados. De esta forma, la lotería nacional domina el mercado de loterías británico y puede seguir recaudando fondos para causas loables.

3. SISTEMA TRIBUTARIO

3.1 Marco y estructura

- Los países que prohíben o restringen el juego online pierden el control de los ingresos generados por el sector, como ya se ha comentado. Uno de los retos del Gobierno Español consiste en hacer todo lo posible para asegurar que sus ciudadanos jueguen en su mercado nacional, de este modo, el Gobierno podrá garantizar unos estándares de protección y recaudar impuestos en proporción al gasto de los consumidores.
- Una de las áreas clave en un entorno regulado es la fiscalidad: una estructura fiscal discriminatoria respecto a cierto tipo de juego online, o una tasa impositiva injusta, podrían tener el mismo efecto que la prohibición o el sistema monopolista. Los operadores europeos no solicitarían licencias y los consumidores se verían empujados, a la larga, al mercado negro, con la consiguiente pérdida de ingresos para el Estado.

3.2 Tributación sobre ganancias brutas vs. Tributación sobre volumen

- Con el mismo nivel de gasto, determinados operadores tendrán un volumen elevado y otros tendrán un volumen más reducido, pero ambos obtendrán los mismos beneficios. Para que todos puedan competir en igualdad de condiciones, los servicios de apuestas deben gravarse en función de los beneficios, no del volumen.
- Las ventajas de la tributación sobre ganancias brutas (TGB):
 - Con la TGB se grava directamente a la casa de juego. No puede transmitirse al consumidor, con lo que el impuesto es abonado por la parte adecuada: el operador. La tributación por volumen grava cada transacción, con lo que se trata de un impuesto que paga el consumidor.
 - Las compañías que operan de acuerdo a modelos no tradicionales de ingresos o con márgenes de beneficio reducidos basados en apuestas bajas no pueden competir en un sistema de tributación por volumen. La TGB es el único sistema que puede aplicarse a cualquier modelo de ingresos sin obligar a ninguna compañía a abandonar el mercado por no poder competir en él.
 - Así pues, la TGB fomenta un crecimiento positivo y la competencia en el mercado, lo que a su vez contribuye a que el consumidor tenga más opciones. La tributación por volumen tiene el efecto contrario: expulsar a determinados operadores del mercado y, por consiguiente, empujar a los consumidores a buscar productos similares en el mercado negro.
 - Como demuestra la experiencia británica con este modelo, y por los motivos mencionados anteriormente, la TGB ofrece un mayor rendimiento tributario que la tributación por volumen.

3.3 Tasa impositiva e ingresos fiscales

- La política sobre la tasa impositiva debe buscar un equilibrio entre los intereses de los operadores privados y la recaudación de impuestos. Una tasa impositiva demasiado elevada (especialmente si se combina con una

¹⁴Caso C-243/01 *Gambelli* [2003] ECR I-13031 y los casos relacionados C-338/04, C-359/04 y C-360/04 *Placanica* [2007] ECR I-0000

¹⁵Véase el caso C-275/92 *Schindler* [1994] ECR I-01039 y el caso C-124/97 *Läärä* [1999] ECR I-06067.

estructura impositiva injusta) impedirá que los operadores principales que tengan una licencia en otras jurisdicciones europeas puedan operar comercialmente bajo el nuevo sistema regulador.

- Por ejemplo, en Francia, donde el parlamento debate actualmente un proyecto de ley para regular el juego online, se ha propuesto una tributación por volumen del 7,5% (más otro 1% en el caso de las apuestas deportivas). Con semejante tasa es muy probable que el mercado negro siga creciendo, con lo que se verían mermados los ingresos fiscales que el Estado podría destinar a buenos fines.

4. ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

4.1 El objetivo primordial de la regulación de la industria del juego es proteger a los ciudadanos

- **Problemas relacionados con el juego:** Los operadores deben asumir la responsabilidad hacia sus clientes de hacer todo lo posible por ofrecerles una experiencia de juego agradable siendo plenamente conscientes de los perjuicios sociales y financieros asociados a los problemas relacionados con el juego.
- Hay que señalar que, aunque los tipos de juego y las formas de acceder a ellos, tanto online como presenciales, se han diversificado significativamente en los últimos 30 años, el índice de problemas relacionados con el juego se ha mantenido constante. Por ejemplo, en el Reino Unido el porcentaje se ha mantenido en el 0,6% de la población adulta.¹⁶
- Los operadores de juego online autorizados deberían:
 - Permitir que sus clientes establezcan un importe máximo de depósito en un periodo determinado, para reducir el riesgo de que gasten más dinero del que deseen;
 - Permitir que sus clientes establezcan un número máximo de depósitos en un periodo determinado, para reducir también el riesgo de que los clientes traten de recuperar lo perdido; y
 - Permitir que sus clientes se autoexcluyan del sitio web durante un mínimo de seis meses.
- **Juego y menores:** Los operadores deben contar con un proceso estricto y riguroso de verificación de la edad de los jugadores, en el que los clientes potenciales deban superar diversos controles para confirmar su identidad y edad:
 - Por ejemplo, al abrir una cuenta, los clientes deben introducir sus datos (nombre, dirección, fecha de nacimiento, dirección de correo electrónico, número de teléfono y datos de su tarjeta de crédito o cuenta bancaria). El cliente debe aceptar los términos y condiciones del sitio, incluyendo que debe ser mayor de 18 años. El operador debe asegurarse de que los datos facilitados correspondan realmente al usuario de la cuenta, recurriendo a diversos métodos, entre ellos la consulta de bases de datos de terceros.
- **Prevención del fraude y el blanqueo de dinero:** El Fondo Monetario Internacional calcula que cada año se blanquean en el mundo 3,15 billones de dólares. Ningún sector puede considerarse inmune a este problema.
- Aunque no existen indicios de que el sector del juego online sea más susceptible de padecer el problema del fraude y el blanqueo de dinero que cualquier otro sector online, como por ejemplo la banca, los operadores deben tomar medidas rigurosas, de acuerdo a todos los estándares nacionales e internacionales, para proteger a sus clientes y a sus propios negocios de esta amenaza:
 - Los operadores deben contar con equipos especializados en el fraude y el blanqueo de dinero, formados por expertos en la materia, que se encarguen de prevenir, detectar, investigar e informar sobre cualquier posible actividad criminal.
- **Integridad del deporte:** El deporte y la industria del juego tienen una relación simbiótica.
- La corrupción en el deporte está relacionada con el mercado de las apuestas ilegales, no con el mercado transparente y legal. Si no hubiera una sola apuesta clandestina en el mundo, no sería necesario proteger de la integridad del deporte. La tecnología online permite rastrear cualquier apuesta, lo que no es posible en el juego tradicional.

¹⁶ British Gambling Prevalence Survey 2007

- Los operadores acreditados no deberían tener ningún problema para compartir la información que reciban sobre cualquier deporte con las entidades reguladoras nacionales:
 - Si optase por un sistema regulador, el gobierno español podría imitar el enfoque del gobierno británico y condicionar la obtención de una licencia en el país a la obligación legal por parte del operador de comunicar cualquier patrón de apuestas que pueda resultar sospecho o extraño a la entidad reguladora nacional. De esta manera, la regulación del mercado del juego contribuiría a proteger la integridad del deporte y se convertiría en otro instrumento para luchar contra la corrupción.
- **Protección de datos:** Ésta es una cuestión muy importante. El gobierno español debe asegurarse, adoptando un sistema regulador, de que todos los operadores acepten y cumplan todos los requisitos legales de la UE y de la jurisdicción pertinente en esta área.

5. ESTUDIO DE CASOS

5.1 Reino Unido

- En 2005, el gobierno británico actualizó su legislación sobre el juego. El estricto sistema regulador británico persigue tres objetivos complementarios en lo referente al sector del juego¹⁷:
 - Proteger a los grupos vulnerables, incluyendo a los niños;
 - Evitar actos delictivos;
 - Proteger la integridad del deporte.
- Estos objetivos tienen las siguientes implicaciones prácticas en el sistema regulador británico:
 - Para obtener una licencia, los operadores deben cumplir unos requisitos mínimos establecidos para evitar que sus productos amenacen los objetivos de la legislación;
 - El sistema regulador no pretende limitar las opciones de los consumidores en cuanto a los tipos de apuestas (p.ej. a favor vs. en contra o apuestas en juego), sino que trata de que todos los operadores y mercados cumplan los requisitos mínimos para ofrecer a los consumidores una experiencia segura y agradable;
 - Todos los operadores con licencia británica pagan un 15% de impuestos sobre sus ganancias brutas. Los operadores autorizados también pagan una cuota anual a la Comisión de Juego, el organismo regulador en el Reino Unido;
 - Sólo los operadores autorizados, o los que tienen su sede en jurisdicciones con sistemas fiables de protección al consumidor, pueden anunciarse en el Reino Unido. Todos los anuncios de las empresas autorizadas son supervisados por la Advertising Standards Agency ("Agencia de Estándares Publicitarios", ASA). Las compañías que incumplan el código de conducta establecido son multadas;
 - Los operadores con licencia en el Reino Unido financian voluntariamente programas de investigación, formación y tratamiento de los problemas relacionados con el juego;
 - Para conservar su licencia en el Reino Unido, todos los operadores deben comunicar cualquier patrón de apuestas que pueda resultar sospecho o extraño a la entidad reguladora nacional;
 - Para obtener una licencia como operador en el Reino Unido, no es necesario tener un servidor o una oficina en el país;
 - El organismo regulador nacional puede suspender una licencia si un operador incumple los términos del sistema regulador británico.

5.2 Italia

- En Italia, el sistema regulador está abierto a todos los operadores online con sede y licencia en otras jurisdicciones del EEE. Todo el sector del juego es regulado y administrado por la Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).
- La licencia remota cubre los siguientes productos:
 - Cuotas fijas en deportes y otros eventos;
 - Juegos de habilidad;
 - Apuestas con un importe fijo e interacción directa entre los jugadores;

¹⁷ The UK Gambling Act 2005: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/en/ukpgaen_20050019_en_1.htm

- Torneos de cartas;
 - Carreras de caballos nacionales.
6. Todos los operadores autorizados pagan impuestos de juego, que varían en función de su actividad:
- Las apuestas de cuotas fijas e interacción directa entre los jugadores (intercambio de apuestas) tienen una tasa impositiva del 20% sobre los beneficios brutos
- Entre las condiciones para obtener una licencia se encuentra el cumplimiento de estrictos requisitos en las siguientes áreas:
 - Conocer a su cliente/verificar la edad;
 - Evitar el acceso al juego por parte de menores;
 - Proteger a los jugadores estableciendo reglas de transparencia tanto para las apuestas como para los mecanismos de las máquinas de juego;
 - Promocionar la investigación y el estudio sobre los problemas relacionados con el juego;
 - Colaborar con organizaciones sin ánimo de lucro, entre otras, para promover la investigación y el tratamiento de la ludopatía;
 - Protección de datos.

Datos de contacto para solicitar más información:

www.aedapi.com

Víctor Fernández vfernandez@tinkle.es 93 445 43 51