



Regulación de los juegos de azar en línea¹

Los casos de Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Reino Unido

Autores

Mauricio Holz

Email: mholz@bcn.cl

Pablo Morales

Email: pmorales@bcn.cl

Nº SUP: 145.864

Resumen

La regulación de los juegos en línea comienza a implementarse en los últimos 10 años en los casos analizados. El caso más reciente es el italiano, con la aprobación de legislación en marzo de 2024. Las normas regulatorias en los casos analizados se encuentran contenidas en leyes generales de juego. Estas se centran en los procesos de habilitación de operadores, los requisitos que deben cumplir para habilitarse, el régimen impositivo que se les aplica, medidas para evitar la ludopatía y sanciones asociadas al incumplimiento de las normas. En el caso chileno se encuentra en tramitación el proyecto de ley (PdL) Boletín 14838-03 que regula el mercado de plataformas en línea.

En Colombia el proceso de habilitación de operadores se basa en un proceso administrativo que revisa, a solicitud del requirente, el cumplimiento de los requisitos exigidos. No hay límites en el número de operadores autorizados. En el caso de Buenos Aires la habilitación se basa en un proceso licitatorio competitivo; mientras que en el caso Español e Italiano se basa en una licitación no competitiva, sin límite al número de autorizaciones.

En los casos analizados la adjudicación de la licencia se basa en la evaluación de criterios técnicos y financieros. En términos generales se evalúa la capacidad del operador de registrar y resguardar toda la información que se genera a partir de las apuestas on-line, la cual debe estar a disposición del ente regulador; y la capacidad financiera para cumplir con las obligaciones de pago y el régimen sancionador. En Italia se exige a los postulantes haber obtenido utilidades de 3 millones de euros en la gestión de juegos de azar en los 2 años previos a la solicitud de la concesión.

En cuanto al régimen impositivo, se aplican impuestos al operador, impuestos al usuario, y el pago de costos de administración a favor de la entidad fiscalizadora. De igual forma se aplican políticas de juego responsable de dos tipos: criterios de prohibición a ciertos grupos de personas y medidas técnicas específicas para identificar y evitar la ludopatía. En el caso italiano queda prohibida la publicidad en cualquier medio de comunicación.

En cuanto al régimen sancionador, los operadores de plataformas que no cuenten con licencia (ilegales) se les aplican sanciones administrativas, y en los casos de Colombia, Buenos Aires y el PdL en tramitación, penas de presidio medio menor al operador. Las sanciones administrativas incluyen la inhabilitación para operar

¹ Corresponde a la actualización de un documento escrito a fines del 2024.

plataformas y el pago de una multa. Cabe destacar, como caso especial, las multas asociadas al lavado de dinero a través de plataformas en línea, que se implementan en el Reino Unido.

Introducción

El presente documento tiene como finalidad entregar antecedentes sobre la regulación y sanciones de los juegos de azar en línea en Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Reino Unido y compararlos con el proyecto de ley en tramitación (boletín 14838-04) en el Senado.

En **España**, se comienza a regular el mercado de los juegos en línea a partir de la aprobación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo de 2011², denominada “de regulación del juego”. En **Colombia** los juegos de azar en línea se incorporan a la regulación de juegos de azar a partir de la Ley 1753 de 2015; mientras que en la **provincia Argentina de Buenos Aires** se comienza a regular a partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto Fiscal del año 2018, ley n°15.079. **Italia** es el país con la legislación más reciente entre los países seleccionados. Está fue aprobada en marzo de 2024 mediante la publicación del Decreto n°41 denominado “*disposiciones relativas a la reorganización del sector del juego, a partir del juego a distancia*”. Previo a este cuerpo legal las normas que regulaban los juegos de azar en general y en línea se encontraban dispersas en distintos cuerpos legales, por lo que ya existía un régimen formal para la prestación de servicios de juegos en-línea.

Con respecto al caso chileno, el proyecto de ley, Boletín 14.838-04 entró a tramitación el 7 de marzo de 2022, y hoy se encuentra en tramitación en la Comisión de Economía del Senado. En el ordenamiento jurídico chileno vigente no existe una ley que regule y autorice la prestación de servicios de juego en-línea, cuestión que exige la Constitución para la operación de juegos de azar en general.

En concreto el presente informe entrega información sobre los mecanismos y requisitos de habilitación de operadores, la extracción de rentas públicas de los ingresos y utilidades que genera la actividad, las medidas preventivas para evitar la ludopatía, y las sanciones asociadas a infracciones a las normas. El documento se estructura en seis capítulos. El primero da cuenta del estado de la legislación en Chile en la actualidad, y los restantes capítulos desarrollan los casos seleccionados.

² Como señala el preámbulo de la Ley, esta fue concebida ante “el avance en los servicios de comunicación y, como consecuencia de su aplicación a las actividades de juego, la desvinculación de este tipo de actividades del territorio, ha traído consigo la necesidad de iniciar un nuevo camino en la regulación del sector del juego asegurando mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos ineludibles de tutela y protección social de los menores y de los participantes en los juegos, al tiempo que se pretenden alcanzar otras importantes finalidades como son la prevención de actividades fraudulentas y de blanqueo de capitales, y todo ello a través de una oferta dimensionada del juego, de una regulación de la práctica de aquellos juegos que puedan ser autorizados, así como del control público del sector”

I. El estado de legislación en el caso chileno

En Chile los juegos de azar constituyen una actividad económica regulada, en principio, de naturaleza ilícita, que sólo excepcionalmente en virtud de una ley es autorizada para ser desarrollada y explotada comercialmente³.

De esta manera, toda apuesta y juego de azar que se desarrolle fuera de aquellas que cuentan con habilitación legal expresa para ello (apuestas hípcas; Lotería de Concepción; Polla Chilena de Beneficencia; Casinos de Juego y Bingos, loterías y sorteos similares, con fines benéficos o de solidaridad), son ilegales⁴.

El Código Civil en su artículo 2259 establece “Sobre los juegos de azar se estará a lo dicho en el artículo 1466”. Mientras que, el artículo 1466 se señala “Hay asimismo, objeto ilícito en las deudas contraídas en juegos de azar (...)”⁵.

Por su parte, el Código Penal, establece en su artículo 277 “Los banqueros, dueños, administradores o agentes de casas de juego de suerte, envite o azar, serán castigados con reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales”. Y el artículo 278 señala “Los que concurrieren a jugar a las casas referidas, sufrirán la pena de reclusión menor en su grado mínimo o multa de once a veinte unidades tributarias mensuales”⁶.

Por último, la Constitución señala al respecto en el artículo 63 “Sólo son materia de ley: 19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general”⁷.

En consecuencia, como regla general, la ley prohíbe que cualquier persona natural o jurídica explote los juegos de azar. Existe expresa regulación para los juegos de azar online: están prohibidos y su explotación comercial es un delito⁸.

³ Disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=15336&prmBOLETIN=14838-03>

⁴ Disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=15336&prmBOLETIN=14838-03>

⁵ <https://www.diarioconstitucional.cl/reportajes/la-irregularidad-en-las-apuestas-deportivas-online/>

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*

El 07 de marzo del año 2022 ingresó por parte del ejecutivo un proyecto de ley (Boletín 14838-03) que busca regular estas plataformas debido a la innovación y las cambiantes tendencias de mercado en las industrias tecnológicas⁹.

En el PdL se plantea, tal como se mencionó anteriormente, que toda apuesta y juego de azar que se desarrollen fuera de aquellas que cuentan con habilitación legal expresa para ello, son ilegales. Sin embargo, existen actualmente sitios extranjeros que ofrecen juego de azar en línea especialmente orientados a jugadores chilenos, así como sitios nacionales de juegos de azar en línea. Se estima, de acuerdo a la Superintendencia de Casinos de Juego, que existirían más de 900 sitios en los cuales se puede acceder a juego en línea desde Chile¹⁰. En los fundamentos del PdL se plantea que, según estimaciones de la Superintendencia de Casinos de Juego, la recaudación fiscal anual podría abarcar alrededor de US\$50 millones por concepto de impuestos.

Los objetivos del proyecto son generar un mercado competitivo de apuestas en línea, resguardar la fe pública, proteger la salud y la seguridad de los jugadores, aumentar la recaudación fiscal y transparentar los orígenes y el destino de los recursos obtenidos a través de estas plataformas¹¹.

En la experiencia internacional existen una serie de países que han regulado la oferta de casinos de juegos en-línea con leyes específicos a dicho fin. En los siguientes capítulos se describen las regulaciones establecidos de plataformas de juegos en línea de Colombia, España, Buenos Aires, Italia y Reino Unido, y se las compara con lo propuesto en el proyecto de ley en tramitación. Los ámbitos que se analizan son: habilitación de operadores, requisitos para obtener la habilitación, régimen impositivo y de extracción de rentas, políticas para el juego responsable, e infracciones y sanciones a la regulación.

II. Habilitación de operadores de juegos de azar en línea

El principio general regulatorio que orienta la entrada de operadores en los casos analizados es la de un mercado “semi-abierto”¹², en el que el Estado a través de una autoridad pertinente, otorga licencias o concesiones temporales para la explotación de la actividad. La licencia se otorga previa verificación de requisitos.

⁹ Disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=15336&prmBOLETIN=14838-03>

¹⁰ Disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=15336&prmBOLETIN=14838-03>

¹¹ Disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=15336&prmBOLETIN=14838-03>

¹² Mercado semi-abierto se define como aquel en el que el Estado pone altas barreras de entrada a su ingreso. Se opone, a un extremo al mercado abierto en donde no existen barreras de entrada legales, y al otro extremo a la prohibición de ingreso o monopolio estatal de la producción de un bien o servicio.

En el caso de Italia el permiso para operar juegos de azar en línea se realiza vía llamado a licitación pública no-competitiva, la que otorga una concesión de funcionamiento que tiene una duración de 9 años, no renovable. La Agencia encargada del proceso de licitación y de otorgar la concesión es la Agencia de Aduanas y Monopolios (Agenzia delle dogane e dei Monopoli) la que aprueba o rechaza según cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley.

No existen un límite de concesiones para el mercado Italiano, no obstante existe un límite para evitar la concentración del mercado de 5 concesiones por grupo empresarial. Actualmente en Italia existen 83 operadores de juegos en-línea. Con la nueva regulación se espera que se reduzca a 50, debido a la aplicación de un alto costo de entrada, como se verá más adelante (SBCNEWS,2024).

En el caso de Colombia, las empresas que deseen prestar sus servicios de apuestas en línea de manera legal deben solicitar la habilitación a **Coljuegos**¹³ mediante un **procedimiento administrativo** en el que se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos. Si el resultado de la solicitud es exitoso el operador suscribe un contrato de concesión con Coljuego que tiene una duración mínima de 3 años y máxima de 5 años. No hay límites para el número de autorizaciones otorgadas, siendo actualmente dieciséis (16) las plataformas legales que operan en el mercado Colombiano.

En el caso de Buenos Aires el otorgamiento de la licencia para operar un sitio de apuestas en línea se da en el marco de un **proceso de licitación competitiva**. El proceso comienza a partir de una convocatoria que realiza el **Instituto Provincial de Lotería y Casino**¹⁴ para que los postulantes se inscriban en el “Registro de Aspirantes a Licenciario”. Los postulantes deben presentar su propuesta, a la cual se le asigna un puntaje según su concordancia con las bases de la convocatoria. En cada proceso licitatorio se adjudican siete (7) licencias, lo que habilita a operar en el mercado por 15 años sin posibilidad de prórroga. A la fecha se ha realizado un proceso licitatorio (el año 2020) en el que participaron diecisiete (17) oferentes, y se asignaron las 7 licencias previstas.

En el caso de España el otorgamiento de la licencia se hace a través de un **proceso de licitación no-competitiva**. Este se basa en una convocatoria que realiza la **Dirección Nacional de Ordenación de Juegos**¹⁵. Las postulaciones que cumplen con las bases de la convocatoria son aprobadas, sin límite para el número de autorizaciones. Las licencias tienen una duración de 10 años prorrogables, en el caso de las licencias generales, y de mínimo un año y máxima de cinco años, en el caso de las licencias para juegos específicos en línea. Desde el 2011 a la fecha se han realizado tres procesos licitatorios. Actualmente operan en el mercado 77 plataformas autorizadas en línea.

¹³ “Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar” <https://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/306315/transparencia-y-acceso-a-informacion-publica/>

¹⁴ Disponible en: <http://www.loteria.gba.gov.ar/index.php/88-pagina-principal/116-institucional-b>

¹⁵ Disponible en: <https://www.ordenacionjuego.es/>

En el caso del PDL la licencia se obtendría mediante una autorización administrativa a solicitud del requirente otorgada por la Superintendencia de Casinos y Juegos. No existe un número limitado de licencias. Si se verifican el cumplimiento de los requisitos se puede obtener una licencia general que tiene una duración de 5 años renovable según cumplimiento de normas vigentes, o una licencia para evento único.

III. Requisitos para obtener las licencias de juegos en línea

Para obtener las licencias que habilitan la explotación de plataformas de juegos en línea, los postulantes deben cumplir con una serie de requisitos legales, técnicos y financieros-económicos. El postulante debe presentar la documentación pertinente que acredite el cumplimiento de los requisitos, la cual debe ser verificada y analizada por el ente fiscalizador previo a la autorización¹⁶.

a) Requisitos a la persona jurídica

En **Italia** pueden presentarse al proceso licitatorio solo empresas cuya naturaleza jurídica sea Sociedad Anónima y con domicilio social en uno de los estados del Espacio Económico Europeo previo al otorgamiento de la concesión y la firma del correspondiente acuerdo de acceso. Adicionalmente deben quedar disponibles para la Agencia los datos de identificación de las personas físicas o jurídicas que posean, directa o indirectamente, una participación en el capital o activo superior al 2%.

En **Colombia** pueden solicitar la autorización solo aquellas empresas que se encuentren registradas bajo la actividad comercial “actividades de organización y prestación de servicios de juegos de azar y apuestas”. Los solicitantes podrán ser personas jurídicas nacionales o extranjeras. En el caso de empresas extranjeras la autoridad debe verificar que tengan la respectiva sucursal en Colombia.

En el caso de **Buenos Aires** pueden presentarse al proceso licitatorio las personas naturales o jurídicas con domicilio en la provincia de Buenos Aires. Las Personas jurídicas extranjeras podrán presentarse bajo la modalidad de Unión Transitoria de Empresas¹⁷ en conjunto con otra persona jurídica nacional y siempre que ésta última posea una participación social no inferior al 15% respecto a la primera.

En el caso de **España** se pueden presentar a las licitaciones las personas jurídicas con forma de sociedad anónima, con nacionalidad española que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos. Las sociedades de nacionalidad de un país perteneciente al Espacio Económico Común Europeo deben tener al menos un representante en España. La participación directa o indirecta del capital no

¹⁶ En este apartado no se desarrollan las inhabilidades legales para presentarse a los procesos de autorización en los casos analizados, las cuales tienen que ver con cuestiones como haber sido sancionado por insolvencia financiera, por delito contra la salud pública, de falsedad, de asociación ilícita entre otras.

¹⁷ Unión transitoria de empresas es aquella “reunión” de sociedades constituidas por el cual las partes se agrupan para el desarrollo o ejecución de obras, servicios o suministros concretos, (ad hoc) dentro o fuera de Argentina.

comunitario tendrá como límite lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España.

En el caso del **proyecto de ley en tramitación** en la comisión de economía del Senado podrán solicitar la autorización para operar plataformas de juegos en línea las Sociedades Anónimas cerradas constituidas en Chile, cuyo objeto exclusivo sea la operación y explotación de una Plataforma de Apuestas en Línea, se constituyan y funcionen con un máximo de 10 accionistas, y que su capital social no sea inferior a 2.000 unidades tributarias mensuales

b) Requisitos financieros-económicos de la persona jurídica

En los casos de **Colombia, Buenos Aires y España**, los postulantes deben acreditar una cuenta bancaria suscrita en el país donde buscan obtener la autorización. En el caso de **Italia** se exigen cuentas corrientes únicas y exclusivas para la gestión del pago a clientes, no obstante no se hace referencia a que esta tenga que estar suscrita en algún país o región específica.

Para el caso del PDL no se encuentra una norma al respecto

A su vez en los cinco casos analizados las agencias que otorgan las licencias evalúan la capacidad y suficiencia financiera de los solicitantes.

En el caso de Colombia se exige el cumplimiento de una serie de parámetros financieros (ver tabla n°2). En el caso de **Buenos Aires, España y el PdL** se evalúa la capacidad y suficiencia financiera mediante la revisión de antecedentes tales como los a) últimos ejercicios contables del aspirante; b) estado de situación patrimonial y financiero actualizado; c) la evolución de los ingresos provenientes del desarrollo del juego bajo la modalidad en línea obtenidos por el aspirante en los últimos tres años inmediatamente anteriores al llamado a Convocatoria.

En el caso de **Italia** la ley señala explícitamente que los aspirantes deben tener experiencia previa adecuada en el ejercicio de la gestión de juegos, con ingresos totales derivados de esta actividad no inferior a la suma de 3 millones de euros durante los dos últimos ejercicios cerrados antes de la fecha de presentación de la solicitud. Asimismo se exige un plan de inversiones para la operación de la plataforma de juegos en-línea, y posesión de requisitos adecuados de solidez de capital, los cuales serán solicitados en cada anuncio de licitación.

Cabe destacar que en el caso de **Buenos Aires** se le asigna un puntaje mayor a las propuestas cuyo financiamiento tenga un mayor porcentaje de fondos propios, mientras que en el caso de España se exige un capital de la sociedad mínimo, al igual que en el PdL en tramitación.

Por último, en los cinco casos analizados se exige la constitución de un fondo de garantía destinada exclusivamente a cubrir los riesgos de no pago de premios, de no devolución de

créditos disponibles del jugador y las obligaciones derivadas del régimen sancionador. El fondo de cobertura debe actualizarse todos los años¹⁸.

En la siguiente tabla se muestra una comparación de los requisitos financieros-económicos descritos en los párrafos anteriores.

Tabla n°1. Requisitos financieros y económicos

Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Proyecto de Ley

	PdL Boletín 14838-03	Italia	Colombia	Buenos Aires	España
Cuenta Bancaria única para el giro	No aparece en el PdL	Se exige una cuenta Bancaria única y exclusiva para la gestión de pago a clientes, sin especificar requisito de localidad	Suscrita en una entidad financiera regulada por la Superintendencia Financiera de Colombia (Reglamento)	Suscrita en el Banco de la Prov. BBSS (Ley Provincia de BBSS)	Una o más cuentas corrientes bancarias en España (Reglamento)
Parámetros Financieros	Análisis del origen y suficiencia de fondos	Obtención de utilidades de más de 3 millones de euros en la provisión de juegos de azar en los dos años previos a la solicitud de concesión	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Intereses • Endeudamiento < 70% • Patrimonio > 30% (Reglamento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Financiera (antecedentes) • % de fondo propios de la inversión (Ley y reglamento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Financiera (antecedentes) • Capital Social Mínimo (Ley y reglamento)
Fondo Garantía	<p>Licencia General: Mantener una reserva de liquidez inicial por el monto que establezca el reglamento, la que podrá mantenerse en efectivo o en valores negociables de liquidez inmediata</p> <p>Licencia Transitoria: Depósito de 5.000 UTM</p>	Constitución y liberación a favor de la Agencia de una garantía (no se especifica el monto de la garantía)	Fondo de cobertura 615.000.00 pesos colombianos (Ley y reglamento)	Fondo de garantía 130.000.000 pesos argentinos (Ley y reglamento)	Fondo de garantía 2.000.000 Euros/ 500.000 Euros/ Concursos <i>Licencia ocasional no se especifica</i> (Ley y reglamento)

Fuente: Información oficial de cada país o jurisdicción

c) Requisitos técnicos

¹⁸En el caso de Colombia el fondo debe actualizarse, durante el primer año, en base al mayor valor entre el 8.1% de los ingresos netos acumulados de los seis meses anteriores de operación y el monto mínimo de seiscientos quince millones de pesos moneda corriente (\$615.000.000); y durante los siguientes años teniendo en cuenta el mayor valor entre el 4.1% de los ingresos netos acumulados del año anterior de operación y el monto mínimo de \$615.000.000.

En los cinco casos analizados la verificación de los requisitos técnicos apunta a asegurar que los sistemas de información permitan la identificación¹⁹ y la seguridad de los apostadores; el entendimiento por parte de los jugadores de las reglas y el sistema de juegos; la seguridad de los datos que se ingresan a la plataforma; y al acceso eficaz del organismo fiscalizador a la información del flujo de apuestas²⁰. En el caso de **Colombia** la regulación de los aspectos técnicos quedan establecidos en el documento “Requerimientos Técnicos de Juegos por Azar Operados en Colombia”.

En los casos de **Buenos Aires, España e Italia**, las respectivas leyes listan los criterios que se evaluarán para determinar la idoneidad de los sistemas técnicos. Ellos deben disponer de los mecanismos suficientes para garantizar, a lo menos:

- Trazabilidad de los flujos económicos y financieros del juego, con el fin de prevenir y contener cualquier uso financiero incorrecto de las actividades de juego
- La confidencialidad e integridad en las comunicaciones.
- La identidad de los participantes.
- La autenticidad y cómputo de las apuestas en tiempo real.
- El control del correcto funcionamiento de la plataforma.
- El cumplimiento de las prohibiciones de acceso a ciertos grupos de personas establecidas en la ley.
- El acceso a los componentes del sistema informático exclusivamente del personal autorizado del ente fiscalizador.

IV. Régimen impositivo y extracción de rentas fiscales de las plataformas de juegos en línea.

En **Colombia** la extracción de rentas públicas en los juegos de azar on-line está constituido por:

- El impuesto al jugador que corresponde a un 20% de las ganancias que obtenga apostando.
- Los operadores deben pagar derechos de explotación por el equivalente a 17% de sus ingresos brutos²¹, y un derecho de explotación fijo mensual equivalente a 811 salarios mínimos vigentes
- El operador de juegos de azar debe pagar al ente regulador (Coljuegos) por concepto de administración el 1% de los derechos de explotación.
- A partir del 2025 las transacciones de apuestas deberán pagar el Impuesto al Valor Agregado de un 19%

¹⁹ En las tres regulaciones se señala que el operador deberá verificar, por los medios disponibles, la identidad del apostador previo a la utilización de una cuenta de juegos.

²⁰ En las tres regulaciones se considera una infracción, en distintos grados, la obstrucción o no ceder la información de la forma reglamentada a la autoridad fiscalizadora.

²¹ Valor total de las apuestas sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas IVA.

²² No obstante si el juego tiene un retorno teórico del 83%(el complemento del 17%) el derecho de explotación es equivalente al 15% de la utilidad bruta, es decir ingresos brutos menos premios pagados.

En el caso de **Buenos Aires** la extracción de rentas públicas ocurre por cuatro vías en la legislación que rige a las plataformas de apuestas de casinos en línea:

- Impuesto al jugador que corresponde a entre un 2,5% y un 15% del valor del crédito que cada apostador ingrese a su cuenta.
- Impuesto provincial al operador que corresponde a un 6% sobre los ingresos brutos percibidos por el operador. Y un impuesto provincial a las utilidades de un 8% de las utilidades de los operadores.
- Canon por gastos de administración del 2% de las utilidades brutas que se abonan al Instituto Provincial de Lotería de Casinos.

En **España** se grava con un impuesto especial a las apuestas deportivas que deben pagar los operadores de apuestas. Este impuesto es independiente de la modalidad de la apuesta, es decir si se realiza por medios presenciales o electrónicos. La diferencia que se establece es más bien por el tipo de apuesta, como se muestra en la tabla n°4.

Además los operadores de plataformas españoles en línea deben destinar 0,0075% de las utilidades para cubrir costos de administración de la entidad reguladora, más el pago de costos fijos por trámites de autorización, entre otros. En cuanto a los impuestos al jugador, cada comunidad autónoma tiene su propio régimen de impuestos a las ganancias no patrimoniales, el que aplica a las ganancias de juegos en línea.

En el caso de Italia los operadores que se adjudican la concesión deben pagar un canon único de entrada al mercado de 7 millones de euros. Este aspecto de la Ley ha sido controversial debido a las altas barreras de entrada que impone al mercado. De hecho se considera que a raíz de la imposición de este canon se reduzca de 83 a 50 el número de operadores de juegos en línea en Italia (SBCNEWS, 2024). A su vez la ley italiana establece que a partir de la fecha de firma del contrato de concesión los operadores deben pagar un canon de concesión anual de un 3% del margen neto de la operación.

En el caso del **PdL** los operadores de plataformas deberán pagar gravámenes por un 2% de sus ingresos brutos los que serán destinados en tercios a Federaciones Deportivas vigentes, Comité Olímpico, Comité Paraolímpico; un 1% de sus ingresos brutos destinados a la promoción del juego responsable; 20% de sus ingresos brutos al fisco y 1.000 UTM anuales al fisco. A su vez se establece un régimen transitorio y especial para el pago de los impuestos adeudados por aquellos que operaron fuera del marco de la ley, por un 31% de los ingresos brutos generados y de un 0,07 UTM por cuenta de usuario que haya tenido movimiento. Las licencias generales deberán pagar 100 UTM a la Superintendencia de Juegos por gastos de aprobación de la licencia; los postulantes a las licencias de evento único deberán pagar 50 UTM.

En la tabla 2 se muestra una comparación de los regímenes impositivos específicos descritos en los párrafos anteriores para los casos seleccionados y lo que propone el proyecto de ley en tramitación sobre dichos aspectos.

Tabla n°2. Régimen impositivo

Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Proyecto de Ley

	PDL Boletín 14838-03	Italia	Colombia	Buenos Aires	España
Impuestos al operador	<ul style="list-style-type: none"> 2% de ingresos brutos al Instituto Nacional del Deporte 20% sobre los ingresos brutos al fisco 1% de sus ingresos brutos 1.000 UTM al fisco <p style="text-align: center;">Ó</p> <ul style="list-style-type: none"> (31% sobre de impuesto único sustitutivo) (Transitorio) y 0,07 UTM por cuenta de usuario con movimiento con descuento por pago de IVA en el periodo sin licencia 	3% margen neto de las ganancias anuales del operador	<ul style="list-style-type: none"> Variable = $\begin{cases} 17\% IB \text{ si retorno} \\ 15\% IN \text{ si terono} \end{cases}$ Fijo= 811 salarios mínimos 	<ul style="list-style-type: none"> 6% de los ingresos brutos 8% de las utilidades brutas 	<ul style="list-style-type: none"> Apuestas deportivas 22% Apuestas deportivas mutuas de contrapartida y cruzada 20% Rifas 20% Concursos y otros juegos Ingresos netos 20%
Impuestos al apostador	No se consideran en la versión actualizada del PDL	No existen en la legislación revisada	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto general a la ganancia de rifas, loterías y sorteos, 20% IVA de un 19% a partir del 2025 	<p>Impuesto (Nacional) sobre el valor de la apuesta on-line</p> <ul style="list-style-type: none"> 2,5% operador argentino* 5% operador argentino 10% operador con part.ext 15% operador con part ext.** 	Régimen general de las comunidades Autónomas de impuestos a las ganancias no patrimoniales de las CAA (progresivo)
Gastos de administración Autoridad fiscalizadora	<ul style="list-style-type: none"> 100 UTM por licencia general 50 UTM por licencia evento único 	Pago único de entrada al mercado por 7 millones de euros por concesión adjudicada	1% de los impuestos directos	2% de las utilidades brutas	0,0075% de las utilidades + costos fijos por trámites

Fuentes: Elaboración propia a partir de la información oficial de cada país

*Si el operador argentino realiza inversiones genuinas y comprobables.

**Si el operador extranjero proviene de un país con baja o nula tributación

V. Políticas para juego responsable²³

En cuanto a las políticas de juego responsable, en los casos analizados se observan dos tipos de medida: criterios de prohibición para el acceso de la plataforma a ciertos grupos de personas, y medidas técnicas específicas que se le exige a la plataforma para identificar y evitar la ludopatía.

Prohibición de acceso a la plataforma de juegos

En cuantos a los criterios de prohibición de acceso a la plataforma, los casos analizados comparten que no pueden acceder a realizar apuestas en línea:

- Los menores de edad,
- Las personas que padezcan trastornos de salud mental y hayan sido declaradas interdictos,
- Los propietarios, personas vinculadas y familiares directos del operador de la plataforma
- Los autoexcluidos,
- El personal del órgano fiscalizador.

En los casos de España²⁴ y Buenos Aires se suman a la prohibición:

- Deportistas, entrenadores, directivos y organizadores
- Árbitros o jueces

Medidas informáticas para evitar la ludopatía

Las medidas técnicas presentes en los casos analizados que los operadores deben aplicar para evitar la ludopatía en los casos analizados dicen relación con “hacer transparente” al apostador conductas adictivas. Por ejemplo:

- Las personas participantes con comportamientos de juego intensivo no podrán utilizar tarjetas de crédito y no podrán recibir ninguna clase de actividad promocional.
- La interfaz del juego debe presentar de forma permanentemente un cuadro claramente visible en el que figure el tiempo transcurrido desde el inicio de la sesión de juego.
- La interfaz del juego debe presentar en un lugar claramente visible un mensaje permanente con un aviso de juego responsable que será definido por COLJUEGOS.
- Establecer un procedimiento de autoexclusión.
- Mecanismos y funciones que puedan ser empleadas por el jugador para limitar apuestas o la duración de la sesión de juego.
- Habilitar una función que le permita al jugador establecer límites de depósitos.

²³ En el anexo I se entregan datos de la prevalencia de conductas de juego problemáticas en Chile.

²⁴ En el caso de España la última modificación para a la ley de juegos para desarrollar entornos más seguros de juego fue el 2023, a través del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego.

- Habilitar una función para que el jugador pueda solicitar su exclusión temporal o permanente del juego y/o su restricción horaria.
- Iniciar una alerta que le indique al usuario que ha iniciado sesión hace más de 3 horas, repitiendo la misma por cada nueva hora cumplida.

Por su parte en los casos de **Colombia, Buenos Aires y España** se considera una infracción grave que los operadores concedan préstamos o cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes. En términos más generales, en los casos analizados el operador deben comprometerse con una política integral de responsabilidad del juego con el objeto de proteger el orden público garantizando la integridad moral del juego y optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad. Específicamente en el caso de Colombia el operador debe presentar a Coljuegos, previo al inicio de operación, un programa de juego responsable donde describa las medidas mínimas a implementar tendientes a evitar conductas problemáticas asociadas al juego.

El caso **Italiano** incorpora dos medidas no observadas en los otros casos analizados:

- Prohibición de cualquier forma de publicidad directa o indirecta, relativo a juegos o apuestas con ganancias en dinero, en cualquier medio de comunicación.
- Obligación del operador de invertir anualmente un 0,2% de sus ingresos netos, con tope de 1.000.000 de euros al año en campañas de información de juego responsable sobre temas anualmente definidos por el gobierno.

Tabla n°3. Comparación de medidas específicas para evitar la ludopatía
Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Proyecto de Ley

	PdL Boletín 14838-03	Italia	Colombia	Buenos Aires	España
Prohibiciones a usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Menores de edad • Interdictos Judiciales • No se pueda comprobar identidad • Autoexcluidos • Personal de la SUPER o que actúa en nombre • Fun. Púb. con acceso a recursos • Personal vinculado al operador 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores de edad • protección del jugador, especialmente si pertenece a grupos vulnerables, tanto desde el punto de vista de la salud como del orden público y la seguridad frente a fenómenos delictivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores de edad • Interdictos Judiciales • Personal vinculado al operador • Autoexcluidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores de edad • Interdictos legales • Accionistas, propietarios del operador • Deportistas, entrenadores, directivos y organizadores • Árbitros o jueces • Personal del órgano fiscalizador 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores de edad • Autoexcluidos • Interdictos legales • Accionistas, propietarios del operador • Deportistas, entrenadores, directivos y organizadores • Árbitros o jueces • Personal del órgano fiscalizador
Prohibición de préstamos del operador a usuario	Se considera una infracción gravísima otorgar crédito, o facilitarlos a los usuarios de una Plataforma de Apuestas en Línea		Prohibidos los préstamos en créditos a la participación del operador al jugador.	Se considera una infracción grave la otorgación de préstamos por parte del operador al usuario	Se considera una infracción grave que los operadores concedan préstamos o cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes
Control de la ludopatía	Política Nacional de Apuestas en Línea Responsables, cuya implementación podría implicar medidas como la implementación de protocolos de autoexclusión voluntaria, y el establecimiento de sistemas de alerta y límites por monto y tiempo de apuesta, entre otras medidas de prevención.	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de cualquier forma de publicidad directa o indirecta, relativo a juegos o apuestas con ganancias en dinero. • Obligación del operador de invertir anualmente un 0,2% de sus ingresos netos, con tope de 1.000.000 de euros al 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadro visible del tiempo desde el inicio de la sesión de juego. • Mensaje con un aviso de juego responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • Función para establecer límites de depósitos. • Función para solicitar exclusión temporal o permanente del juego • Alerta que le indique al usuario que ha iniciado sesión hace más de 3 horas, 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas participantes con comportamientos de juego intensivo no podrán utilizar tarjetas de crédito • Registro de interdicciones interconectado a nivel nacional • Obligación de prohibir acceso

	<p>año en campañas de información de juego responsable sobre temas anualmente definidos por una comisión gubernamental,</p> <ul style="list-style-type: none"> • medidas de autolimitación del tiempo, gasto y pérdida de dinero por el juego • mensajes automáticos durante el juego que resaltan la duración del juego • presencia de herramientas de autoexclusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento de autoexclusión. • Mecanismos y funciones para limitar apuestas o la duración de la sesión de juego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de riesgo de las personas usuarias registradas.
--	--	--	--

Fuente: Información oficial de cada país

VI. Infracciones y sanciones en la regulación de juegos on-line

En el marco de los casos analizados, se establecen sanciones para los operadores de plataformas de juego en línea que cometan infracciones en el marco de las regulaciones descritas. Las infracciones se califican como gravísimas, graves y leves.

La operación de una plataforma ilegal, es decir que no haya obtenido la autorización o licencia otorgada en procedimiento establecido y por el organismo estatal pertinente, es considerada una infracción gravísima. En este caso se le aplica al operador sanciones administrativas y en el caso de **Colombia, Buenos Aires y el proyecto de ley** en actual tramitación en la cámara de diputados, sanciones penales.

El caso **Italiano** es interesante en este aspecto dado que se le aplica multas que van desde los 30.000 a los 180.000 euros a los proveedores de servicios de internet que no bloqueen las páginas de los operadores de plataformas de apuestas en línea.

Las sanciones administrativas para las infracciones gravísimas contemplan el pago de una multa, y la inhabilitación para operar plataformas de juegos en línea por un cierto periodo de tiempo que por lo general es de 5 años. En el caso de Colombia la multa depende de los ingresos que haya obtenido el operador por la plataforma ilegal; en el caso de España²⁵ la multa va de los 903,43 millones de pesos chilenos a los 45,2 mil millones de pesos chilenos; en el caso de Buenos Aires²⁶ la multa es de 540,2 millones de pesos chilenos. El proyecto de ley en tramitación en la Cámara de Diputados contempla una multa por infracción gravísima que va desde los 31,6 millones de pesos chilenos a los 126,4 millones de pesos, y/o una multa del triple de los beneficios obtenidos por el ilícito.

²⁵ Los valores en pesos chilenos se obtienen al convertir los valores a un tipo de cambio al 12 de julio de 2023 de 903 pesos por euro.

²⁶ Para el cálculo se utilizó el salario vital argentino de \$87.987 pesos argentinos y un tipo de cambio al 12 de julio de 2023 de 3,07 pesos por 1 peso argentino

En los casos de **Colombia, Buenos Aires y el PDL** se contemplan además penas de cárcel para los dueños de la operación de plataformas ilegales que van en el caso de **Colombia** de 3 a 5 años de cárcel, en el caso de Argentina 1 a 30 días de cárcel, en el caso del PdL de 541 días a 3 años y un día de prisión. En el caso de las infracciones graves, como permitir el acceso de menores a la plataforma de juegos o realizar préstamos en dinero a los usuarios de la plataforma, se consideran sanciones administrativas que contemplan multas y eventualmente la suspensión de las operaciones de la plataforma de juegos.

En el caso de las infracciones leves, como entorpecer la labor del ente fiscalizador se consideran el apercibimiento por escrito y multas de beneficio fiscal. En la tabla n°4 se muestran las distintas sanciones asociadas a infracciones gravísimas, graves y leves en las tres legislaciones consultadas y para lo que propone el proyecto de ley en discusión en la cámara de diputados.

Tabla N°4. Comparación de sanciones a infracciones gravísimas, graves y leves
Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Proyecto de Ley

Tipo de infracción	Tipo de Sanción	PDL N° Boletín: 14838-03	Italia	Colombia	España	Buenos Aires
Operación sin la debida autorización o licencia o su obtención fraudulenta (Infracciones Gravísimas)	Sanción administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Multa a beneficio fiscal por un monto de entre 2.000 y 5.000 unidades tributarias mensuales. Multa equivalente al triple de los beneficios obtenidos por la ejecución de la conducta sancionada. 	<ul style="list-style-type: none"> Multa a los proveedores de la red de internet en donde opera el sitio ilegal por un monto que va de los 30.000 a los 180.000 euros 	<ul style="list-style-type: none"> Multa por 200% de los derechos de explotación no declarados (17% de los ingresos Brutos) 5 años de suspensión para la explotación de plataformas 	<ul style="list-style-type: none"> Multa de un millón a cincuenta millones de euros. inhabilitación por un período máximo de 4 años clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 2.000 salarios mínimos inhabilitación temporal para actividades de juego on-line.
	Sanción Penal	<ul style="list-style-type: none"> Presidio menor en su grado medio a máximo multa de once a doscientas unidades tributarias mensuales 	No se detallan en la ley de 2024	<ul style="list-style-type: none"> 3 a 5 años de cárcel Multa de 100 a 400 salarios mínimos mensuales vigentes (Ley 599) 		<ul style="list-style-type: none"> pena de arresto de 1 a 30 días y/o multa de 1 a 10 salarios mínimos
Permitir el acceso a personas que lo tienen prohibidas (menores de 18), u otras prácticas no permitidas (Infracciones graves)	Sanción administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Multa a beneficio fiscal por un monto de entre 200 a 2.000 unidades tributarias mensuales, o Multa equivalente al doble de los beneficios obtenidos por la ejecución de la conducta sancionada. 	<ul style="list-style-type: none"> importe de un 0,5 por ciento de las ganancias netas En caso de no pago de los cánones e impuestos se establece una multa del 7% del monto adeudado. 	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión de las actividades 	<ul style="list-style-type: none"> Multa de cien mil a un millón de euros. Suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses. 	<ul style="list-style-type: none"> Hasta mil (1000) salarios mínimos. pudiéndose aplicar como accesorias la sanción de suspensión.
No entregar la información a consumidores y ente fiscalizador exigidas en la Ley (Infracciones leves)	Sanción administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Multa a beneficio fiscal por un monto equivalente de entre 30 a 200 unidades tributarias mensuales. 	<ul style="list-style-type: none"> Multa a beneficio fiscal por un monto de 5.000 euros 		<ul style="list-style-type: none"> Apercibimiento por escrito. Multa de hasta cien mil euros. 	<ul style="list-style-type: none"> Apercibimiento y multa de hasta cuatrocientos (400) salarios mínimos.

Fuente: Información oficial de cada país

Reino Unido: Sanciones por lavado de dinero en la industria del juego y las apuestas²⁷

En el caso de Reino Unido, los casinos y las empresas de juegos de azar que no toman medidas para evitar que el lavado de dinero se filtre a través de sus empresas, son multados fuertemente.

Algunas de las multas recientes impuestas a los casinos por fallas en la responsabilidad respecto al control del lavado de dinero incluyen una multa de 2 millones de libras esterlinas impuesta a BetVictor, una multa de 9,4 millones de libras esterlinas a UK Limited y una multa de 3,8 millones de libras esterlinas a Genesis Global (junto con una suspensión de 3 meses de su licencia para operar).

Los organismos reguladores continúan tomando medidas enérgicas contra el sector y están imponiendo severas sanciones a las empresas que no corrigen las deficiencias en sus procesos Anti-Lavado de Dinero (ALD) y Contra el Financiamiento al Terrorismo (CFT).

Las Regulaciones de lavado de dinero de 2017 incluyeron una regla para que las empresas realicen evaluaciones escritas anuales con respecto a sus propias vulnerabilidades al lavado de dinero y si eventualmente corren un riesgo particular. Otros reguladores regionales han advertido a los operadores que lleven a cabo una evaluación continua de sus empleados para determinar el riesgo y realizar una debida diligencia mejorada sobre los clientes que realizan apuestas por un total de más de € 2000 en un período de 24 horas. Las empresas también deben designar a un oficial de cumplimiento e implementar un proceso de auditoría independiente para medir la efectividad de su programa de cumplimiento.

La Comisión de Juegos de Azar, la autoridad supervisora del Reino Unido, ha emitido una guía sobre los riesgos emergentes que pueden enfrentar los operadores de juegos y juegos de apuestas remotos y no remotos y otorga a las empresas cierta libertad para diseñar controles para abordar sus desafíos en términos de procesos ALD, siguiendo los pasos de Grupo de Acción Financiera Internacional²⁸, instancia que promueve un enfoque flexible en sus recomendaciones

²⁷ Disponible en: <https://www.sanctions.io/blog/money-laundering-in-the-gaming-and-gambling-industry>

²⁸ El Grupo de Acción Financiera Internacional, es una institución intergubernamental creada en el año 1989 por el entonces G8. El propósito de la GAFI es desarrollar políticas que ayuden a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>

Referencias

CJR, UNAB (2022). IV Estudio de Prevalencia “Desafíos del Juego Responsable Pospandemia. Expositor Juan Carlos Oyanedel, PhD (UNAB). Disponible en https://www.corporacionjuegoresponsable.cl/ppt/NODS_2022_Santiago.pdf

- **Chile**

Cámara de Diputados (2023). Proyecto de Ley que Regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea. Boletín 14838-03. [Honorable Cámara de Diputadas y Diputados - Chile \(camara.cl\)](https://www.camara.cl)

Diario Constitucional (2022). La irregularidad en las apuestas deportivas online. Reportaje. [La irregularidad en las apuestas deportivas online. - Diario Constitucional](https://www.diariodconstitucional.cl)

- **Colombia**

LEY 643 DE 2001. “Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4168#:~:text=ART%C3%8DCULO%204..de%20conformidad%20con%20su%20reglamento.>

Acuerdo N°8. Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de coljuegos. Coljuegos. Gobierno Colombiano http://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/301519/juegos_operados_por_internet/

Resolución nro. 20161200025334 de 2016 por la cual se fijan los requisitos y las garantías para la concesión de la operación de juegos de suerte y azar por internet en la modalidad de novedosos. Coljuegos. Gobierno de Colombia http://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/301519/juegos_operados_por_internet/

- **Buenos Aires**

LEY 15079. Título VIII regulación de los juegos on-line. Congreso de la provincia de Buenos Aires <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VNRndsMV.html#:~:text=Ley%2015079&text=ART%C3%8DCULO%201%C2%B0..determinan%20en%20la%20presente%20ley.>

DECRETO 181/19. Reglamentación del Título VIII de la Ley N° 15079 “Regulación del Juego on line. Congreso de la provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmG59fQ.html>

- **España**

Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Boletín Oficial del Estado. Gobierno de España. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280&tn=1&p=20221231>

Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Boletín Oficial del Estado. Gobierno de España. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13495

- **Italia**

Normattiva (2024). Disposiciones relativas a la reorganización del sector del juego, a partir del juego a distancia, de conformidad con el artículo 15 de la ley de 9 de agosto de 2023, n. 111. (24G00060).

<https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-04-03&atto.codiceRedazionale=24G00060>

SBCNEWS (2024). Italy approves Reorganisation Decree for Online Gambling. Noticias en-línea. <https://sbcnews.co.uk/featurednews/2024/01/04/italy-reorganisation-decree/>

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)