



**COSTOS OPERATIVOS DE ALGUNOS JUEGOS DE
AZAR EN COLOMBIA**
(Informe Final)

**MARÍA DEL PILAR ESGUERRA
JUAN GONZALO ZAPATA
ANDRÉS MAURICIO VELASCO**
FEDESARROLLO

24 de Mayo de 2000

**COSTOS OPERATIVOS DE ALGUNOS JUEGOS DE
AZAR EN COLOMBIA**
(Informe Final)

**MARÍA DEL PILAR ESGUERRA
JUAN GONZALO ZAPATA
ANDRÉS MAURICIO VELASCO**
FEDESARROLLO

24 de Mayo de 2000

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	2
II. ASPECTOS TEÓRICOS.....	7
III. APUESTAS PERMANENTES	10
A. Aspectos Normativos	10
B. Características Del Mercado Del Chance En Colombia	14
C. Estructura del mercado.....	19
D. Características del Empleo	22
E. Evasión.....	23
F. Estudios De Caso De Costos De Operación Del Juego De Apuestas Permanentes	25
IV. OTROS JUEGOS DE AZAR.....	28
A. Aspectos Normativos	28
B. Máquinas Tragamonedas	30
C. Bingos.....	36
D. Casinos.....	39
E. Estructuras de Costos.....	42
v. COMPARACIONES INTERNACIONALES	43
A. Gasto per cápita en juegos de azar	43
B. Estructura del sector.....	45
VI. INDICADORES PARA HACERLE SEGUIMIENTO AL SECTOR HACIA EL FUTURO	49
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50
VIII. BIBLIOGRAFIA	57
ANEXO 1.....	59
A. Antioquia.....	59
B. Barranquilla.....	65
ANEXO 2.....	67
Apuestas Permanentes	71
Casinos	72
ANEXO 3.....	73
ANEXO 4.....	74

I. INTRODUCCIÓN

La normatividad vigente en Colombia sobre loterías y juegos de azar data de 1923, y ha sido sujeta de múltiples modificaciones, de tal manera que el esquema actual se encuentra diseñado por la Constitución de 1991, las leyes 10 de 1990, ley 100 de 1993 y los Decretos 1332 de 1989, 1311 de 1990 y 349 de 1996. Mediante estas normas se asegura un manejo de monopolio rentístico de esta actividad. Esto significa que se considera que por la naturaleza del juego de azar se precisa de condiciones especiales para su ejercicio lícito, orientadas a asegurar que los proveedores sean socialmente idóneos, lo cual se logra mediante la creación de barreras a la entrada, que toman la forma, en el caso colombiano, de concesiones o licencias.

En Colombia existen tres tipos de juegos que son, en su orden: el chance (53% del gasto de la población en juegos de azar, equivalente a unos \$1.5 billones), loterías (40%) y juegos de Ecosalud (7%).¹

Puesto que del ejercicio de la actividad de los juegos de azar se percibe una renta monopolística, el Estado ha buscado extraerla a través de mecanismos impositivos y canalizarla hacia el gasto social en salud con exclusividad, por disposición constitucional². Sin embargo, este esquema existente en Colombia no puede considerarse plenamente exitoso, puesto que las transferencias que se realizan al sector salud han sido bajas, lo cual se atribuye en buena parte a los altísimos costos de operación de estos juegos y a la falta de mecanismos adecuados para extraer de ellos para el Estado, y el resto de la sociedad, de las rentas monopolísticas que generan.

¹ / Véase Rodríguez (1997)

Existen algunas explicaciones que han adelantado tanto la Superintendencia de Salud como algunos autores que han estudiado el tema. Rodríguez (1997), por ejemplo, sugiere que la normativa vigente en Colombia en donde existen multiplicidad de agentes públicos y privados que explotan los mercados regionales, pero también pueden actuar a nivel nacional, no permite el aprovechamiento de economías de escala, lo cual, eleva los costos de operación.

La Superintendencia de Salud (1998), con respecto específicamente a las loterías, por su parte, señala:

“Cuando se expidieron las leyes que regulan el monopolio, el legislador consideró que este se debía explotar con eficiencia, es decir, con gastos y costos de operación racionales, que les permitiera a los departamentos obtener los ingresos requeridos para financiar buena parte de las necesidades del sector salud. Sin embargo, la situación actual muestra una explotación que con contadas excepciones es altamente ineficiente, los gastos de administración son altos (por el exceso de personal de planta y de los contratos de prestación de servicios) y los costos de operación, especialmente de publicidad, comisiones y bonificaciones e impresión de billetería representan porcentajes importantes.

Con los costos y gastos en que incurren actualmente las entidades, es difícil, por no decir que casi imposible, que se acerquen al cumplimiento de la norma, es decir a girar el 14% del valor de los billetes emitidos en cada sorteo. Por el contrario, las loterías insisten en incrementar las emisiones de billetería bajo una racionalidad incomprensible que las aleja del cumplimiento de la citada norma e incrementa sus costos operacionales”

Esta percepción de la gran ineficiencia operativa en el sector de juegos de azar en Colombia se ve confirmada por las comparaciones internacionales. En Colombia, los costos absorben un 45% de los ingresos de estos juegos, mientras que el estándar internacional es de tan solo un 13% (Véase, Rodríguez, op. Cit.).

Este es el caso de las loterías, que son operadas a través de 26 agencias públicas en todo el país, ya que el chance está en manos de agentes privados y es más difícil obtener información confiable acerca de los niveles de eficiencia y costos con los que operan esta actividad.

² / En particular; el artículo 366 de la Constitución Nacional dice: Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

También es destacable que en el estudio del autor citado se encontró que apenas se vende un 40% del total de los billetes emitidos, lo cual implica que al ser tan alto el porcentaje de la lotería sin vender, la probabilidad de que el público no gane los premios es muy alta. Se estima que del total de los ingresos de las loterías, un 30% son premios, lo cual contrasta con el 55% estimado a nivel mundial (Rodríguez, 1997, op. cit.).

En Colombia, además, en promedio los costos representan un 40% de las ventas, mientras que en 4 loterías esta proporción es de más del 70%, a lo cual el estudio mencionado con razón señala que un buen número de loterías en Colombia depende en su supervivencia como negocio de que los premios no caigan en poder del público.

En el caso específico del chance³, que, como ya se mencionó, es el juego más popular en Colombia, éste se legalizó en 1982, a pesar que desde mucho antes se practicaba en el país. Las reglas para acceder a la renta monopolística de este juego, sin embargo, difieren en algunos aspectos fundamentales de la de las loterías. En primer lugar, son agentes privados los que operan el juego, amparados por contratos de concesión. Quienes otorgan las concesiones son las agencias públicas departamentales que se encargan de operar las loterías. La normativa vigente además obliga a que el chance solamente sea operado en la región a la que pertenece la agencia que ha otorgado la concesión. Los concesionarios gozan de importante poder de mercado en su jurisdicción, si bien la presencia de proveedores aún no legalizados puede en alguna medida limitarlo.

El chance opera de la siguiente manera: la agencia pública de lotería de un departamento dado suministra al concesionario los formularios oficiales en los cuales se deben realizar las apuestas, previo el pago de una regalía por cada formulario. El juego consiste en acertar parte del número del premio mayor de una

lotería convencional seleccionada para el efecto; la apuesta realizada en cada formulario no debe sobrepasar cierto valor legal, fijado de antemano. La regalía por formulario equivale a 8.5% de la apuesta máxima autorizada en la entidad territorial de que se trate. La tarifa efectiva puede, por consiguiente, variar considerablemente de una jurisdicción a otra, dependiendo del tope fijado para la apuesta y del monto que en realidad se apueste.

Las regalías del juego han aumentado significativamente en los últimos años. En 1999 ascendió a \$62000 millones, un 150% más que en 1993. Esto implica un crecimiento real superior al de los demás juegos. Sin embargo, existe una gran dispersión de las tarifas efectivas por regiones, y que pese a su popularidad, el Estado no logra apropiarse sino de un 3.4% del valor sus ventas, aportando apenas un 24% de la renta pública de los juegos de azar (1999). Esto se ha atribuido a la gran debilidad en los eslabones del recaudo. Especialmente por el hecho de que la regalía se cobre por formulario, lo cual incentiva la falsificación. Tampoco es fácilmente controlable la apuesta máxima autorizada, con lo cual se apuesta con frecuencia por encima del límite legal. También existe contrabando de chance entre regiones y hay un sin número de juegos que son similares al chance y operan al margen de la ley.

En resumen, los datos tanto de la Superintendencia de Salud, como de los autores que han estudiado el tema en Colombia apuntan a un altísimo nivel de ineficiencia en la operación de las loterías, y en la incapacidad para controlar efectivamente a otros juegos de azar, con lo cual se presenta mucha evasión y elusión de las cargas fiscales. Estas situaciones tienen mucha relación con las normas vigentes sobre la materia en el país, como por las dificultades en el control de la actividad.

³ / Basado en Rodríguez (op. cit)

En el caso de las loterías, la ineficiencia que se traduce en costos inusualmente altos, tanto como proporción de los ingresos del negocio, que lleva a que muchos de los operadores incurran permanentemente en pérdidas, como al compararlos con los de otros países, revelan que existen problemas muy serios al interior del sector, que requieren de correctivos en las normas y que también pueden ser atribuibles a prácticas dolosas y corrupción, como ha sido demostrado por acontecimientos recientes informados por la prensa.

Este estudio busca a través de una metodología de estudios de caso profundizar en este tema de la eficiencia del sector, pero circunscrito solamente al chance y los denominados juegos localizados. Sobre la normatividad de estos juegos y las tarifas que deberán cancelar al Estado cursa en la actualidad un proyecto de ley en el Congreso de la República, y cuyas principales características y su impacto sobre estos juegos serán también motivo de análisis. Al final se presentarán una serie de conclusiones sobre estos temas.

El estudio se divide en seis capítulos y esta introducción. En el primer capítulo se tratan de esbozar algunos aspectos teóricos que sirven para analizar el sector, aunque la teoría económica tradicional es un poco simplista en relación a estos temas y no provee de muchas hipótesis que puedan ser demostradas con este trabajo. En el segundo capítulo se analiza el caso del chance, en particular sus costos de operación a través de algunos estudios de caso que se realizaron a lo largo de la geografía nacional. Este es el juego más importante en Colombia en términos del tamaño del mercado. A través de las estructuras de costos construidas para los distintos tipos de operadores se simula el posible impacto que podría llegar a tener los cambios propuestos en el proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso, y se llega a la conclusión que el aumento de la regalía del 8.5% al 17% haría que varios operadores salieran del mercado. En el tercer capítulo se analizan los tres juegos localizados más importantes: máquinas tragamonedas, bingos y casinos, y se llega a unas estructuras de costos con una

metodología similar a la utilizada en el caso del chance. A través de estas estructuras de costos se simulan también los cambios propuestos y se llega a la conclusión que el impacto sería menor que en el caso del chance, pero que debería avanzarse hacia una estructura tarifaria basada en los ingresos brutos, particularmente en el caso de los bingos y los casinos. En el cuarto capítulo se presentan los resultados de la revisión bibliográfica internacional especialmente documentada en Estados Unidos y España, y en donde se muestra la gran ineficiencia en la operación de los juegos de azar en Colombia. En el capítulo cinco se propone hacer un seguimiento del sector a través de la actualización periódica de las estructuras de costos desarrolladas para este trabajo. Por último, en el capítulo seis se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del análisis.

II. ASPECTOS TEÓRICOS

La teoría económica tradicional de decisión bajo incertidumbre es hasta cierto punto simplista para dar respuesta a las inquietudes más elementales sobre los mercados de juegos de azar. Se hace poca o ninguna diferenciación entre los distintos juegos de azar, aunque tienen en la práctica diferencias muy importantes, y no señala cuales son los determinantes que llevan a ciertas personas a jugar mientras que otras no lo hacen. Por ejemplo, en la mayoría de la literatura existente sobre el tema, se trata a las loterías de manera homogénea, independientemente del valor del premio.

Según la teoría jugar es una cuestión de gustos del consumidor, que además para ser jugador necesita ser amante del riesgo. Puesto que en todo juego de azar el valor esperado del premio es menor que el gasto en las apuestas, si el individuo tiene aversión al riesgo no jugará.

Puesto que la teoría económica no provee de mayores elementos sobre el comportamiento de los individuos con respecto al juego, otras teorías psicológicas que relacionan el juego con el ciclo de vida de los individuos, muy seguramente buscando explicar la relación observada empíricamente entre las personas en retiro o en la tercera edad que se dedican a estas actividades. Se dice que en ausencia de oportunidades en el mercado laboral de las personas mayores, la única vía que tienen para incrementar sus ingresos es jugando.

Una extensión de este argumento señala que en sociedades más atrasadas donde existe poca movilidad social, el juego se convierte en una alternativa para ganar dinero más fácilmente, al igual que el crimen. Sin embargo, en estas sociedades tampoco existen los medios y las infraestructuras para un desarrollo adecuado de la industria.

En todo caso, la evidencia empírica pareciera señalar que hay factores culturales asociados a la proclividad al juego que tienen un papel determinante en las actitudes de las sociedades frente a este fenómeno. Hay países como España en donde jugar a la lotería es un fenómeno masivo, especialmente al final del año, al parecer por razones de tipo cultural más que por nivel de ingreso. En otros países las loterías no son el mismo fenómeno, pero existen grandes concentraciones de casinos en donde se reúnen las personas más aficionadas y donde se concentra el turismo.

Existe evidencia en la literatura internacional sobre el juego, que cuando este se legaliza se constituye en un mercado dinámico, y que los juegos entre sí no parecen tener altas elasticidades de sustitución. Es decir, que la creación o legalización de un juego nuevo no le resta mercado a los existentes. Muchas veces son incluso complementarios, y por ello se explica que haya economías de aglomeración y sus operadores busquen localizarse cerca de donde están los operadores de otros juegos u operar varios al mismo tiempo y en un mismo local.

En general, la literatura sobre los juegos de azar presenta la disyuntiva que tienen los estados entre gravar a este tipo de actividad y obtener el máximo posible de ingresos fiscales y no gravarlo tanto en tanto que constituye un bien para los consumidores.

No existe sin embargo, una discusión específica en esta literatura internacional sobre el hecho de que siendo este por definición un sector en donde el Estado promueve la existencia de un monopolio, permitir la existencia de varios operadores privados puede erosionar las ganancias extraordinarias y las posibilidades del Estado de apropiarse de ellas a través de mayores impuestos, como ocurre en algunas regiones de Colombia. Esto debe atribuirse al hecho de que la forma como se otorgan las concesiones para la operación privada de los juegos en Colombia es sui generis en el mundo y en algunos casos contradice la esencia original del sector como un monopolio.

Así mismo, es muy relevante para el análisis que nos ocupa todo el desarrollo de la teoría económica acerca de los monopolios y la diferencia en la asignación de los recursos frente a una situación de competencia perfecta. Como se verá a lo largo de este análisis en los mercados de los juegos de azar en Colombia a pesar de haber sido concebidos como monopolios rentísticos se presentan situaciones de competencia oligopolística por la ausencia de controles, que si bien producen innovaciones interesantes de los productos, también han erosionado las ganancias extraordinarias que el Estado desea extraer de estos negocios.

III. APUESTAS PERMANENTES

A. Aspectos Normativos

Como ya se mencionó, el juego de las apuestas permanentes o el chance existe en Colombia desde hace más de 40 años. De las distintas fuentes entrevistadas se pudo deducir que su origen es de Cuba, que era un gran centro de juego en la primera parte del siglo pasado, y llegó a Colombia a través de Barranquilla, de donde luego pasó a Medellín. En Medellín tuvo muchos adeptos desde un comienzo, en parte como consecuencia de factores culturales, que hacen que el temperamento de los paisas sean más proclives al juego.

En 1982 se decide legalizar el juego del chance en Colombia, tal como lo sugiere un trabajo de Rubio (1998), en parte, como consecuencia de la crisis fiscal, que llevó a las autoridades a la necesidad de buscar fuentes adicionales de ingresos tributarios.

Al igual que en el caso de las loterías, las entidades de las cuales depende el chance son las beneficencias. Estas otorgan por concesión, a través de licitaciones -aunque en el pasado se hizo por contratación directa- la explotación del juego a un particular, por lo cual este paga una regalía. Al chance, al igual que a los demás juegos de azar, lo cobija la norma constitucional que dice que las rentas que extraiga el Estado de este juego deben transferirse en su totalidad al sector salud.

Para otorgar la concesión para la explotación del juego que, en la mayoría de los casos, con excepción de Medellín, se otorga por un plazo de dos años, cada beneficencia exige unos requisitos mínimos, que reflejen la idoneidad de los operadores, a través de la presentación de cuentas del balance y los estados de pérdidas y ganancias.

Las beneficencias convocan a la licitación en donde se presentan varios postulantes y lo que se licita es un número de talonarios. Estas entidades deciden si le otorgan la totalidad de los talonarios a un solo operador o si los reparten entre varios operadores. Como consecuencia de ello, se pueden encontrar departamentos en los que hay un solo operador, mientras que hay otros en los que hay varios operadores. Es decir, hay mercados regionales en los que hay monopolio, mientras que hay otros en los que la situación se puede asimilar a una competencia monopolística. También hay casos, como el de Bogotá, en que los operadores actúan como un cartel (muchos operadores pero bajo una sola licitación).

El sentido de esta reglamentación es que el negocio opere como un monopolio y genere rentas extraordinarias de las cuales se apropia después del Estado a través de una regalía. La legislación indica que el monopolio es departamental, pero el gobierno nacional es el que fija la regalía que deben pagar los operadores del juego como derecho de explotación (8.5% en la actualidad). Sin embargo, es del departamento el que fija el valor de la apuesta máxima legal sobre la cual se fijan los derechos totales de explotación. El destino de la renta es el segundo y tercer nivel de la administración regional (departamentos y municipios).

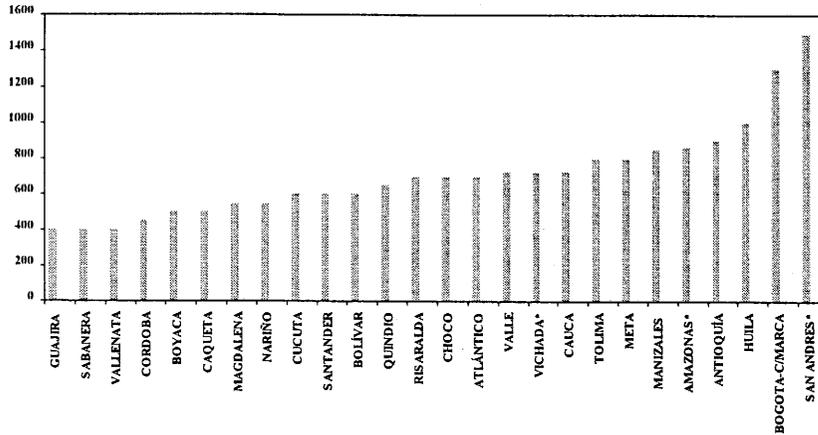
En las características del juego vale la pena destacar que se premian las tres, dos (patica) o una (uña) cifras con premios de 400, 50 y 5 veces por peso apostado, respectivamente. También se pagan premios por el acierto en tres cifras combinadas de 250 veces por peso apostado. La loterías departamentales pueden además autorizar incentivos de otro tipo en su jurisdicción. Estos incentivos se denominan ñapa y consisten en regalarle al consumidor un porcentaje sobre el valor de lo apostado. Como se verá más adelante, esta práctica se ha generalizado en los mercados más competidos y es de 10 a 20% en Bogotá y hasta del 80% en Medellín.

Vale la pena mencionar que en algunos de los estudios de caso realizados se pudo apreciar cómo estos procesos licitatorios no siempre son transparentes. En uno de estos casos, por ejemplo, la licitación se la había ganado en la práctica un operador que había sido adjudicatario directo durante siete años, pero que como no podía participar en la licitación como concesionario, había puesto a su esposa como la dueña de la empresa. Esto, con el agravante de que la otra empresa que se había ganado la licitación para la explotación de ese mismo mercado (la lotería había tomado la decisión de otorgar la explotación del juego a dos operadores en ese mercado) era de una cuñada. Este tipo de situaciones, al parecer, por lo que han sugerido otros autores como Rosero (1999) son bastante frecuentes.

Una variable clave para medir el tamaño del negocio y la regalía que deben pagar los concesionarios es la del valor de la apuesta máxima legal. Esta variable mide la base de la tributación de estos agentes para el cobro de la regalía. En sentido técnico, debería fijarse de acuerdo a algún tipo de parámetro que tuviera que ver con el tamaño mercado que se va a explotar. En ausencia de un registro histórico del valor de la apuesta promedio o máxima observada, por lo menos debería tener una relación con el nivel de ingreso en el mercado que se pretende explotar.

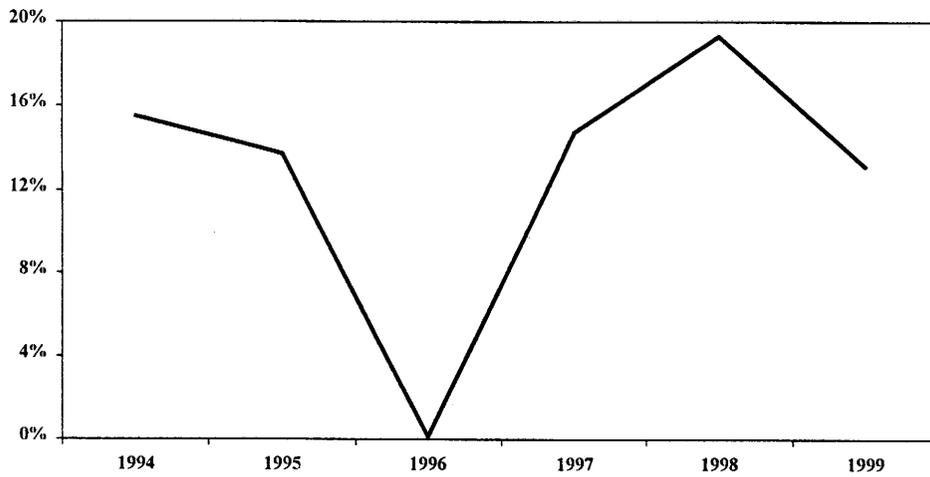
Sin embargo, al establecer una correlación entre el valor de la apuesta máxima legal permitida y el ingreso per cápita por departamento no existe ninguna relación, encontrándose cosas como que en Chocó, donde el nivel de ingreso es de los más bajos, el valor de la apuesta máxima permitida es superior a la de departamentos como Nariño o Cauca.

Gráfico 1
Apuesta Máxima Legal



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, cálculos propios

Gráfico 2
Crecimiento Real de la Apuesta Máxima Legal



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, cálculos propios

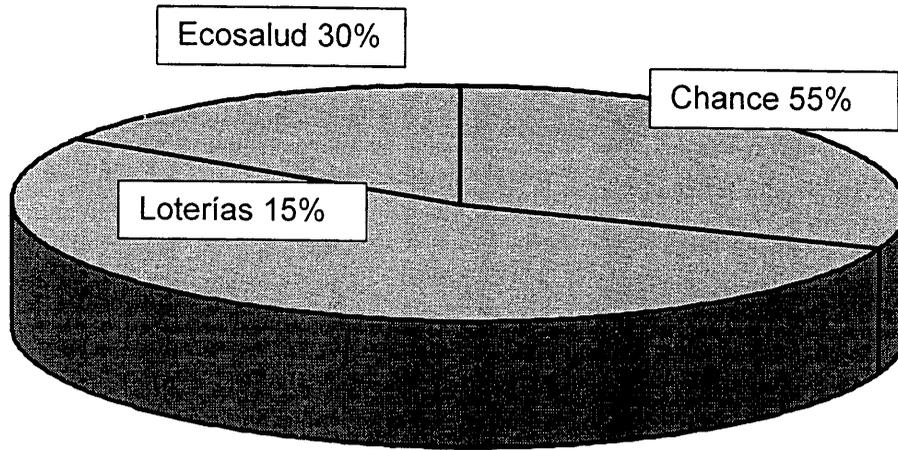
Algunas directivas del sector señalan que este es un negocio que hasta ahora se está legalizando y que imponerle mayores regulaciones puede tener la

consecuencia indeseable de que retornarían a la ilegalidad. Sin embargo, hay que tener cuidado con este tipo de argumentación, puesto que no puede ser motivo para no regular y controlar un sector específico de la sociedad el hecho de que venga de la ilegalidad. Además, como ha sido mostrado por autores como Rubio (1998, op. Cit.) parte del crecimiento tan acelerado de las ventas de este juego en Colombia podría atribuirse a su misma legalización, ya que ésta hace más creíble a las empresas que operan cumpliendo la ley, lo que induce a los apostadores a apostar más porque están más seguros que se les van a pagar sus premios, y además, tienen las instancias para reclamar en caso de que así no ocurra. De hecho, en el trabajo citado se muestra a través de encuestas realizadas a los consumidores en Bogotá que se desincentivarían en la mayoría de los casos a jugar en caso de que se volviera ilegal el juego del chance.

B. Características Del Mercado Del Chance En Colombia

De acuerdo con estimativos de diversos autores, la demanda del chance en Colombia ha crecido sostenidamente desde que fue legalizado en 1982. La Superintendencia de Salud estima que su mercado legal (sin considerar la evasión y la elusión) pudo estar cerca a los \$1 billón 958 mil en 1999, lo cual lo convierte, como ya se ha dicho, en el principal juego en Colombia. El segundo en importancia es el de las loterías, que según datos de la Superintendencia es de \$560 mil millones. Puesto que son comunes las prácticas ilegales en este mercado, orientadas a evitar el pago de la regalía y los impuestos fijados por la ley, algunos autores como Rosero (1999) han estimado que las ventas reales del chance podrían estar cerca de los \$3,5 billones anuales.

Gráfico 3
Transferencias al Sector Salud



Sin embargo, con cifras de la Superintendencia de Salud, en 1998, los ingresos que obtienen las loterías por las concesiones del chance son cercanos a los \$100 mil millones. El valor máximo en pesos constantes, fue cercano a los \$80 mil millones de pesos en 1998.

En el año de 1999, con cifras de la Superintendencia de Salud se registró una disminución de estos ingresos que obtienen las loterías por la concesión del negocio, afectado, muy seguramente por la recesión económica.

Gráfico 4
Evolución del Mercado Calculado de los Juegos de azar en Colombia (1993-1999) (miles de millones de pesos corrientes)

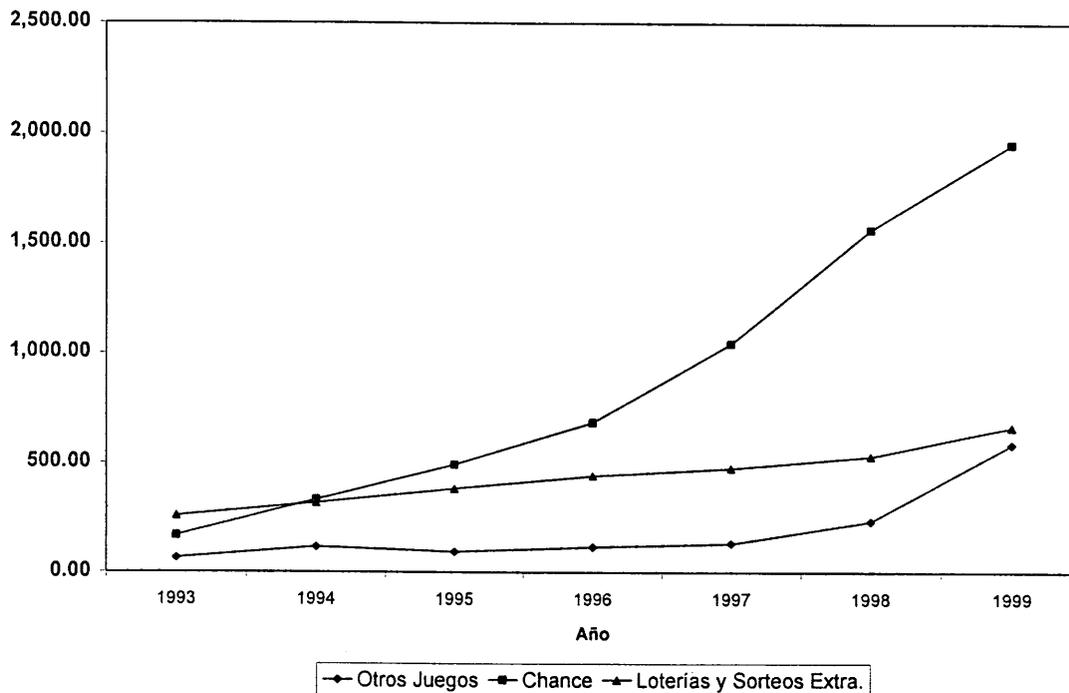


Gráfico 5
Evolución del Mercado Calculado de los Juegos de Azar en Colombia (1993-1999) (miles de millones de pesos de 1993)

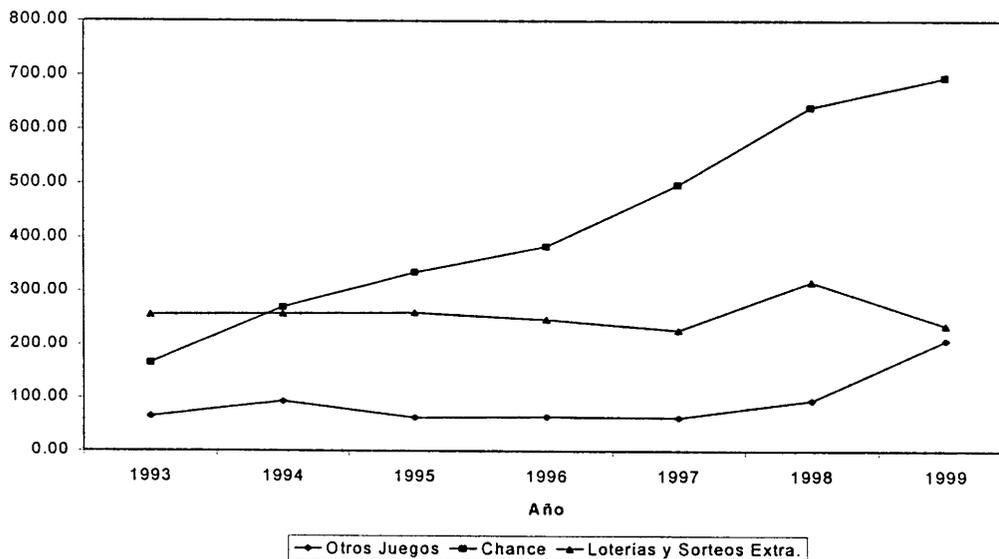
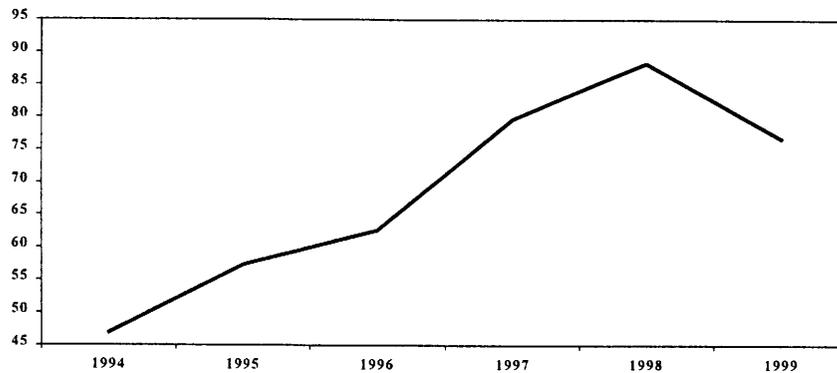


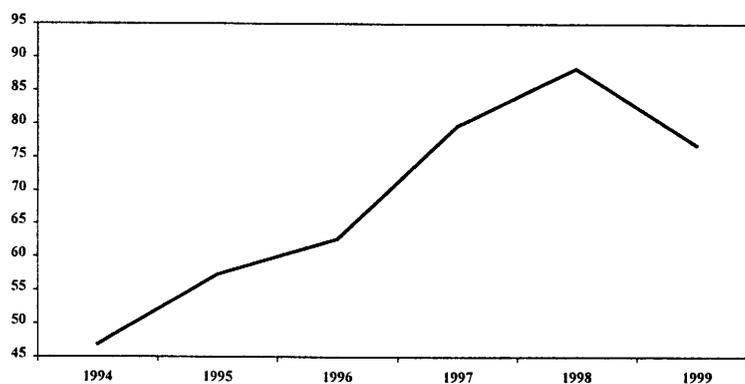
Gráfico 6
Utilidad como porcentaje del Gasto



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, cálculos propios

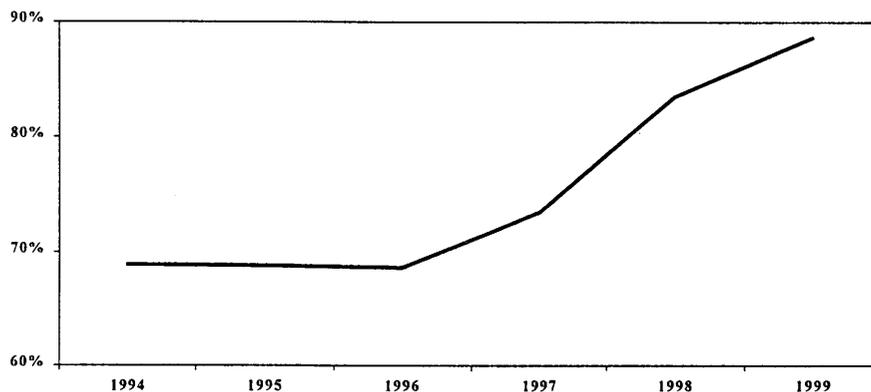
Esto puede reflejar que existe una elasticidad importante de la demanda de este juego al nivel de ingreso, hipótesis que intentaremos comprobar más adelante. Las utilidades que obtuvieron las loterías por el negocio del chance, expresadas en pesos de 1999, también registraron una disminución, al pasar de \$85 a \$75 mil millones. Se registran, además, utilidades muy altas como porcentaje tanto del gasto (por encima del 200%) como del ingreso (más del 70% y hasta el 90%) de las loterías por el negocio del chance.

Gráfico 7
Ingreso Total por Apuestas Permanentes



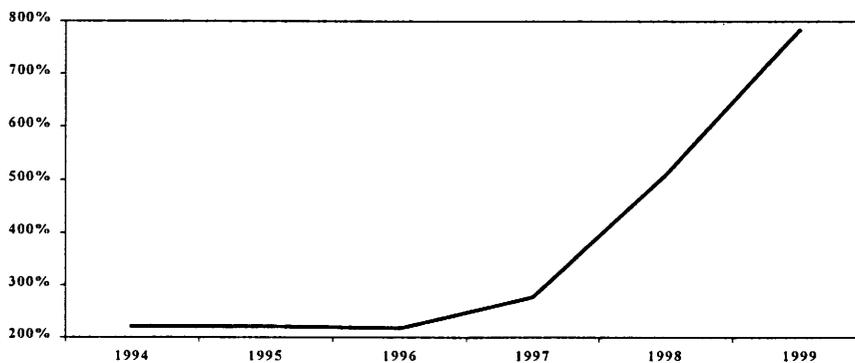
Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, cálculos propios

Gráfico 8
Utilidad como porcentaje de los Ingresos



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, cálculos propios

Gráfico 9
Utilidad como porcentaje de los Gastos



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, cálculos propios

C. Estructura del mercado

El negocio de las apuestas permanente o el chance, como ya se dijo, es operado por agentes privados, a quienes las loterías o beneficencias otorgan en concesión, por la que pagan una regalía. Para otorgar la concesión se convoca a una licitación pública, pero la lotería o beneficencia decide si quiere que en un determinado mercado haya uno o varios operadores. En 20 de los 26 departamentos donde existe el chance legal hay un solo operador. En los restantes 6, incluyendo los departamentos en donde están las ciudades más grandes del país, hay varios operadores. En el caso de Medellín, hay 7 operadores que compiten entre sí. En el caso de Bogotá, que además es distinto a los demás, hay un cartel de operadores que licitó conjuntamente y al que se le otorgó la concesión. Sin embargo, entre ellos, aunque están divididos por zonas, existe algún grado de competencia. Esta competencia se refleja en los incentivos que ofrecen los operadores privados del chance a los consumidores para tratar de ganar más mercado y establecer clientelas fijas. Estos incentivos representan unos costos adicionales para dichos operadores.

Existen, sin embargo, operadores del chance de diferentes tamaños: grandes, medianos y pequeños, con características distintas en la operación del juego. Los grandes, por ejemplo, son empresas que se encuentran en algunas ciudades del país, y en las que enfrentan más competencia, se encuentran en un proceso de sistematización muy importante. Ofrecen productos nuevos como el chance electrónico, telefónico, etc, y se encuentran en un proceso de sustitución de mano de obra, aparentemente guiados por la necesidad de reducir sus costos.

Cuadro 1
Concesionarios de Chance

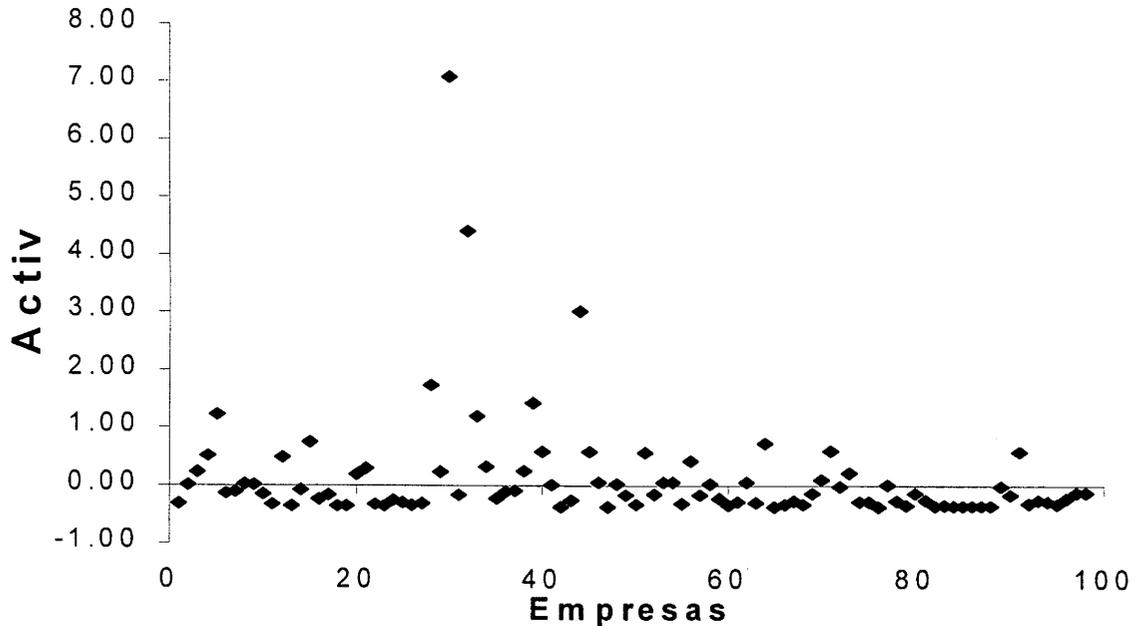
Entidad Territorial	Numero de Concesiones
Arauca	1
Atlántico	1
Atlántico	23
Bogotá	1
Bolívar	1
Boyacá	17
Caldas	1
Cauca	6
Cesar	1
Córdoba	1
Chocó	1
Florencia	1
Guajira	1
Guaviare	1
Huila	1
Meta	1
Nariño	1
Norte de Santander	1
Putumayo	2
Quindío	1
Risaralda	1
San Andrés	1
Santander	1
Sucre	1
Tolima	1
Valle del Cauca	42
Guainia	1
Vaupes	
Vichada	
Total	112

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud

En el gráfico que se presenta a continuación está la dispersión de los activos de los diferentes concesionarios del Chance en relación a la media nacional. Se ve claramente la heterogeneidad del mercado y la existencia de “outliers” o puntos por fuera de la tendencia normal de la dispersión, es el caso de concesionarios en la ciudad de Ibagué, Bogotá, Barranquilla y Medellín.

Gráfico 10

Dispersión de Activos con relación a la Media de los CAP



Para efectos de este trabajo, se han clasificado como grandes operadores del chance, aquellos que tengan unas ventas brutas al año están por encima de los \$1000 millones y sus ganancias por encima de los \$100 millones anuales. Por lo general se encuentran, además, totalmente diversificados no solamente en el negocio del chance. Muchos de ellos, además, operan en varias ciudades del país simultáneamente, ya que se han presentado en diversas licitaciones regionales.

Los medianos, por su parte, son empresas más pequeñas, con ventas entre 30 millones y 99 millones, y con ganancias entre 3 y 9 millones. Su forma de operación es distinta, porque basan su comercialización, al igual que lo hacían los grandes antes, en los vendedores y promotores a los que les pagan una comisión. El valor de esta comisión varía a lo largo del país, y depende de muchos factores, como el grado de competencia del mercado entre operadores del juego., Por

ejemplo, en Bogotá, las comisiones fluctúan entre 20 y 25% sobre el valor de la venta. En Medellín, que es el mercado más competido, las comisiones son de 35% o en algunos casos del 40%, lo que parece haberse constituido en un incentivo para la sistematización del juego por parte de algunos operadores, con el objetivo de ahorrar costos de mano de obra.

Por último, están las empresas más pequeñas, que tienen ventas inferiores a los 30 millones. Pertenecen a departamentos con mercados más pequeños y su forma de operar es también a través de vendedores por comisión. No poseen negocios modernos, sino que más bien operan con prácticas precarias de contabilidad, no están sistematizados, etc.

D. Características del Empleo

Especialmente los dos últimos tipos de operadores son los más numerosos y los responsables de una de las características más sobresalientes del mercado de las apuestas permanentes: son importantes creadores de empleo. Para poner un ejemplo, un operador mediano que se visitó en Bogotá, tiene el 1% del mercado de Bogotá crea 600 empleos indirectos. Sin embargo, vale la pena matizar esta apreciación. Por lo general, el empleo que se crea en esta actividad es de mala calidad. Solamente en un departamento de los visitados en esta investigación se ha hecho un esfuerzo por carnetizar a los vendedores y promotores del chance. En los demás casos, estos agentes se encuentran totalmente desprotegidos en caso de enfermedad o muerte, no tienen un salario fijo, trabajan por comisión, etc..

Rubio (1998), por ejemplo, encuentra en una serie de entrevistas llevadas a cabo en Bogotá que la red de vendedores del juego es muy amplia. Una empresa de chance de cuatro socios podría tener 60 promotores que manejan cada uno 30

vendedores. El promotor es el que determina la contratación de un vendedor, basado en recomendaciones de conocidos. Se le exige un nivel de ventas variable, pero si no hace un promedio, se le despide. El promotor actúa como intermediario entre el vendedor y la empresa. El promotor es el que responde por los talonarios y el nivel de ventas, además debe respaldar el pago de los premios y reemplazar los talonarios que se acaban.

Como se puede apreciar, un factor muy importante en la cadena de distribución del juego del chance es la confianza de abajo hacia arriba y la credibilidad. Sin embargo, el sistema en ocasiones falla, especialmente por la ausencia de controles.

Rubio (op. Cit.) encuentra además que en Bogotá el vendedor del chance en su mayoría son mujeres. La mayoría se autodefinen de estrato medio, y más o menos un 40% tienen únicamente educación, y ganan, en Bogotá una cantidad ligeramente superior al salario mínimo, de acuerdo con una encuesta realizada, aunque es un trabajo informal, sin contrato de trabajo.

E. Evasión

De acuerdo con las cifras que reportan los operadores a la Superintendencia de Salud, el mercado del chance en Colombia es del orden de los \$ 2 billones y pagan en transferencias unos \$62 mil millones., lo cual quiere decir que la tasa efectiva de tributación es del 3.4%. Esta tasa de tributación es inferior a la de las loterías, que poseen un mercado de menor tamaño.

Las infracciones a las normas son generalizadas por todo el país y se dan en todo tipo de operadores. Las más frecuentes son el no cumplimiento del valor de la apuesta máxima legal permitida, norma que se viola de manera generalizada. Es más, como ha sido demostrado en otros trabajos, y hemos tenido

la oportunidad de constatarlo en este, muchas veces ni los mismos colocadores del chance son conscientes de que existe un tope al valor de la apuesta máxima permitida. La violación de la apuesta máxima permitida se da incluso a nivel del chance electrónico vendido por computador, como tuvimos la oportunidad de comprobarlo personalmente en este estudio.

Existen otras formas de infringir la ley. Por ejemplo, existe lo que en otros trabajos se llama el chance clonado o el chance blanco, que es el chance ilegal. También existe el chance falsificado, que es el que se vende mediante talonarios falsificados. Existe, además lo que se conoce como el chance corrido que es la utilización de una misma papeleta para realizar una apuesta, con lo cual se vende más de los que se podría con un talonario y así se evade el pago de la regalía. También están las rifas de premios en dinero que compiten directamente con el chance pero no están sujetas a ninguna norma. Por último, el chance de cuatro y cinco cifras que supuestamente su adjudicación depende de Ecosalud, pero que se juega sin que en muchas oportunidades los operadores cumplan con los requisitos legales.

Todas estas prácticas no solamente reflejan la existencia de un marco regulatorio inapropiado, sino la falta absoluta de control por parte de los organismos que deberían controlarlos, como son las loterías y la misma Superintendencia de Salud. En el caso de Bogotá, por ejemplo, Rubio (1998, Op. Cit) encontraba que esta última entidad no tenía la capacidad ni administrativa ni de personal para ejercer estos controles, y que la lotería de Bogotá solamente tenía dos funcionarios dedicados a controlar el juego. Si se tiene en cuenta, que Bogotá representa un 25% del total del mercado nacional, esta situación indica que el juego tiene pocos controles efectivos que impidan la evasión en el pago de la regalía.

Sin embargo, en algunos de los estudios de caso, como en Boyacá, se encontró que la lotería ejerce un mayor control sobre los operadores. En ese departamento, por ejemplo, el concesionario que atiende a Tunja y los municipios del Oriente del departamento controla muy estrictamente a estos concesionarios, incluso en relación al cumplimiento de la apuesta máxima legal.

F. Estudios De Caso De Costos De Operación Del Juego De Apuestas Permanentes

Los costos de operación en el juego del chance se encuentran relacionados directamente con el tamaño del mercado en el que operan, que también determina el tamaño del operador. Estos costos son altamente dependientes de los premios que se paguen, que a su vez dependen de la probabilidad de que caigan en el público. En ocasiones, además muchas personas le pueden haber apostado a un número ganador, y en caso de caer, el operador debe pagar una cifra muy alta en premios, que supere en varias veces sus ingresos mensuales. Alguno de los operadores medianos que se estudiaron por ejemplo, relató como en una ocasión tuvo que pagar premios por un valor de \$15,000 millones, cuando sus ingresos mensuales por ventas fueron de \$1500 millones..

Aunque estos operadores tienen que reportar sus estados de pérdidas y ganancias y sus balances generales, así como un registro detallado de sus ventas a las loterías de las que dependen, la verdad es que un análisis exhaustivo de esa información revela la existencia de grandes inconsistencias. Por ejemplo, no todas las empresas reportan sus balances. De los 150 operadores de chance registrados, tan solo se tiene alguna información de activos de 123. Los estados de pérdidas y ganancias solo se han reportado en 30 casos. Por esta razón, en este trabajo, se ha procurado verificar parte de esta información a través de entrevistas directas con los operadores, a través de 16 estudios de caso en 7 ciudades del país.

Estas entrevistas directas han tenido por objeto corroborar en parte la información obtenida por otras fuentes, y por lo tanto no se levantó a través de escoger una muestra representativa de operadores de chance en el país. Simplemente se realizaron una serie de estudios de caso específicos para estimar estructuras de costos de tres tipos de operadores: grandes, medianos y pequeños.

La variable que se utilizó como criterio para escoger los estudios de caso, fue la de PIB per cápita departamental. De acuerdo con los niveles de esta variable se dividió al país en cuatro grupos de departamentos y de cada grupo se escogió un departamento, dentro del cual se entrevistaron 3 tipos de operadores del chance de los distintos tamaños mencionados.

Los departamentos en los cuales se escogieron los estudios de caso fueron: Bogotá, Atlántico (Barranquilla), Magdalena (Santa Marta), Antioquia (Medellín) y Boyacá. En los casos de Magdalena (donde hay solo uno) y Boyacá (donde hay cuatro), en donde opera solamente unos pocos concesionarios, se pudo entrevistarlos a todos.

El ejercicio que se realizó consistió en preguntarles información necesaria para construir unas estructuras de costos. Para ello se les aplicó un formulario que se anexa a este informe. En este formulario se les hacían una serie de preguntas acerca del número de talonarios adquiridos en la licitación y el precio pagado por ellos (dentro del cual se incluye la regalía), los premios pagados, y los demás costos administrativos que son muy similares entre todos ellos y que consisten básicamente en costos del personal administrativos, arriendos de oficinas y locales, servicios públicos y comisiones de los vendedores, que a su vez dependen de las ventas del negocio.

Toda esta información fue verificada con otras fuentes. Es decir, se verificaron los precios de los servicios en las ciudades de los entrevistados, de los

arrendamientos, y del demás personal reportado, incluyendo el sueldo del gerente. Así mismo, las cifras reportadas por los entrevistados en premios fueron ajustadas utilizando la probabilidad del 40% de que tuvieran que pagar premios iguales a sus ingresos mensuales, que resulta de aplicar una función de probabilidad que aparece especificada en el anexo metodológico de este documento.

Esta información de los 16 operadores entrevistados se sistematizó y se construyeron unas estructuras de costos por operador de distinto tamaño en mercados potenciales también clasificados por tamaño. Este ejercicio tenía por objeto establecer el impacto de un movimiento en el porcentaje de la regalía sobre las estructuras de costos así especificadas. Como la regalía tiene un impacto sobre el costo del talonario que deben adquirir los operadores del chance, un aumento de esta proporción tiene un impacto negativo sobre los costos de los operadores.

El punto de partida del ejercicio era la situación actual de los 16 operadores entrevistados en los distintos departamentos. Estas estructuras de costos no se presentan en este texto sino que están contenidas en un diskette que lo acompaña. La situación es muy distinta entre operadores, dependiendo del tamaño del mismo, pero como regla general se observa la existencia de ganancias extraordinarias en todos los casos, pero mucho más marcadas en los operadores que no enfrentan competencia en su mercado, es decir, que son monopolio puro. También registran ganancias extraordinarias elevadas en Barranquilla los operadores, a pesar de ser este un mercado relativamente competido, lo cual puede deberse su gran tamaño (gran inclinación al juego). Sin embargo, hacia el futuro valdría la pena profundizar sobre las características de este mercado que lo hace tan rentable.

El propósito era medir la sensibilidad de estos operadores a cambios de distintas proporciones en la regalía, y ver en qué momento podrían salirse del

negocio al incurrir en pérdidas. Para ello se utilizan en el ejercicio dos conceptos de utilidad. La utilidad operativa del negocio y la extraordinaria que es restándole a la anterior la tasa de interés DTF. El propósito de diferenciar estos dos conceptos de utilidad es el de establecer en qué punto el aumento de la regalía convierte al negocio de operación del chance en un negocio que ni siquiera da la rentabilidad esperada en cualquier negocio alternativo de la economía.

Los resultados de estos ejercicios de sensibilidad se pueden apreciar en el Cuadro 2. Allí se ve que habría una alta tasa de mortandad de empresas en caso de aumentarse la regalía al 17%. Esto se puede ver en las utilidades extraordinarias negativas que obtendrían la mayoría de las empresas. Un aumento al 15% tendría también un impacto negativo sobre algunas empresas pero no sería tan generalizado.

IV. OTROS JUEGOS DE AZAR

A. Aspectos Normativos

La principal característica de los juegos que analizaremos a continuación es que son administrados por Ecosalud⁴. Esta entidad según la normativa vigente le corresponde:

- Realizar todas las operaciones comerciales que comportan la explotación económica del monopolio rentístico creado en virtud del

⁴ / El artículo 43 de la ley 10 de 1990 autorizó la constitución y organización de una sociedad de capital público con la participación de la Nación y los entes territoriales o sus entidades descentralizadas, titulares de los monopolios rentísticos de las loterías existentes, cuyo objeto sería la explotación y administración de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y las apuestas permanentes existentes, declarado como de la Nación por el artículo 42 de la misma ley. Con fundamento en los artículos 42 y 43 de la citada ley de 1990 y en el Decreto 130 de 1976 se constituyó la sociedad denominada Empresa Colombiana de Juegos de Azar (Coljuegos) la cual posteriormente se transformó en Empresa Colombiana de Recursos para la Salud (Ecosalud).

Cuadro 2
Cuadro Resumen del Impacto en el Aumento de la Regalía
Estimación de la Utilidad y el Beneficio Extraordinario basado en los Modelos contables para la Actividad de Apuestas Permanentes

Mercado Potencial	Regalía Empresa	8.5%		9%		10%		11%		12%		13%		14%		15%		16%		17%		Sensibilidad Promedio U y BE
		U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	U	BE	
Grande	Grande	9.4%	-0.7%	8.7%	-1.4%	7.4%	-2.7%	6.1%	-4.0%	4.9%	-5.2%	3.7%	-6.4%	2.5%	-7.6%	1.3%	-8.8%	0.2%	-9.9%	-0.9%	-11.1%	-1.2%
	Mediana	35.6%	25.5%	34.6%	24.5%	32.6%	22.5%	30.6%	20.5%	28.7%	18.6%	26.9%	16.8%	25.1%	15.0%	23.4%	13.3%	21.7%	11.6%	20.1%	9.9%	-1.8%
	Pequeña	54.7%	44.6%	53.4%	43.3%	50.8%	40.7%	48.3%	38.2%	45.9%	35.8%	43.5%	33.4%	41.2%	31.1%	39.0%	28.9%	36.9%	26.8%	34.8%	24.7%	-2.3%
Mediano	Grande	0.3%	-9.8%	-0.4%	-10.5%	-1.8%	-11.9%	-3.1%	-13.2%	-4.4%	-14.5%	-5.6%	-15.7%	-6.8%	-16.9%	-8.0%	-18.1%	-9.2%	-19.3%	-10.3%	-20.4%	-1.2%
	Mediana	7.7%	-2.4%	6.9%	-3.2%	5.3%	-4.8%	3.8%	-6.3%	2.3%	-7.8%	0.9%	-9.2%	-0.5%	-10.6%	-1.9%	-12.0%	-3.2%	-13.3%	-4.5%	-14.6%	-1.4%
	Pequeña	5.3%	-4.3%	4.5%	-5.1%	3.0%	-6.6%	1.6%	-8.0%	0.1%	-9.5%	-1.2%	-10.8%	-2.6%	-12.2%	-3.9%	-13.5%	-5.1%	-14.7%	-6.3%	-15.9%	-1.4%
Mediano Pequeño	Grande	10.2%	0.1%	9.5%	-0.7%	8.0%	-2.1%	6.5%	-3.6%	5.1%	-5.0%	3.7%	-6.4%	2.4%	-7.7%	1.1%	-9.0%	-0.2%	-10.3%	-1.4%	-11.5%	-1.4%
	Mediana	9.7%	-0.4%	8.9%	-1.2%	7.5%	-2.6%	6.0%	-4.1%	4.6%	-5.5%	3.3%	-6.8%	1.9%	-8.2%	0.6%	-9.5%	-0.6%	-10.7%	-1.8%	-12.0%	-1.3%
	Pequeña	12.8%	2.7%	12.0%	1.9%	10.5%	0.4%	9.1%	-1.0%	7.7%	-2.4%	6.3%	-3.8%	5.0%	-5.1%	3.7%	-6.4%	2.5%	-7.7%	1.2%	-8.9%	-1.4%
Pequeño	Grande	56.4%	46.3%	54.8%	44.7%	51.7%	41.6%	48.7%	38.6%	45.9%	35.8%	43.1%	33.0%	40.4%	30.3%	37.9%	27.8%	35.4%	25.3%	33.0%	22.9%	-2.3%
	PROMEDIO	21.4%	10.4%	20.4%	9.4%	18.5%	7.4%	16.6%	5.6%	14.8%	3.7%	13.0%	2.0%	11.3%	0.3%	9.7%	-1.4%	8.0%	-3.0%	6.5%	-4.6%	-1.5%

U: Utilidad Operacional Mensual, BE: Beneficio Extraordinario Mensual

Nota: Se considera para todos los casos la apuesta máxima igual a la apuesta promedio; el BE está medido con un CDT mes vencido

Fuente: Trabajo de Campo - Concesionarios de Apuestas Permanentes, Cálculos Propios

artículo 42 de la ley 10 de 1990 en forma directa o a través de terceros.

- Fijar la política general de explotación de los juegos de suerte y azar de los que trata la ley 10 de 1990.
- Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas para que exploten alguna modalidad de juego o apuesta de suerte y azar u otorgar a las mismas permisos para su explotación.

Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 del acuerdo 004 de marzo 16 de 1993, expedido por el Consejo Directivo de esta entidad, Ecosalud colaborará con la función de vigilancia y control de los juegos de suerte y azar, ejercida por la Superintendencia de Salud, para constatar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del permiso de explotación o los contratos, así como para proteger la titularidad y el ejercicio del monopolio.

De acuerdo con autores como Rosero (1999) la empresa nace con debilidades estructurales. Para él, conjugar a los propietarios de la misma en cabeza de los departamentos, supuestamente cediendo a éstos la administración de un monopolio de carácter nacional, con la condición de que los recursos se destinaran a los municipios, pero al mismo tiempo reservando al Presidente de la República la potestad de nombrar al gerente, es un esquema contradictorio. Esto porque hay un cruce evidente de conflicto de intereses, poderes y niveles territoriales que desde un primer momento no se plantearon bien.

También según este autor, dicha debilidad estructural ha determinado las crisis recurrentes de la entidad, y es una de las razones por las cuales en el proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso se plantea la transformación de Ecosalud hacia otro tipo de esquema.

Cuando Ecosalud S.A. determina explotar o administrar una modalidad de juego de azar a través de terceros, establece una tarifa de explotación fija o una remuneración, según se trate de autorización mediante permiso o, de éste y el respectivo contrato.

Los juegos localizados administrados o explotados por Ecosalud representaron un valor de ventas en 1999 de \$1,2 billones, según cifras de la Superintendencia de Salud. Sobre estos juegos se cobran tarifas fijas o variables por su explotación dependiendo del juego, pero en su mayoría son fijas, dada la imposibilidad de cobrar una tasa advalorem sobre los ingresos. Hay tres principales: máquinas tragamonedas, bingos y casinos. Esta sección del trabajo se circunscribirá a estos tres tipos de juegos de suerte y azar.

B. Máquinas Tragamonedas

Las máquinas tragamonedas existen por todo el país. Un estimativo reciente de la firma Econometría Ltda. señala que existen aproximadamente unas 70,000 unidades en Colombia. Varían en sus características físicas y en el tipo de negocio en el cual están disponibles para el público. Así por ejemplo, en pequeñas poblaciones se pueden encontrar una o dos unidades en una tienda, mientras que en las grandes ciudades hay locales exclusivos en donde se encuentran entre 8 y 70 unidades. También es frecuente encontrar locales multipropósito en donde se ofrecen varias alternativas de juego, entre ellas las máquinas tragamonedas, junto con chance, bingo, casinos, etc.

También varían en lo que se refiere a la apuesta de la máquina. El mismo estudio de Econometría encontraba que un 82% de las máquinas existentes en Colombia son de una apuesta de 50 o 100 pesos. Hay también máquinas con apuestas de 20 pesos, aunque estas son una proporción relativamente pequeña (2%), y el resto es de denominaciones superiores.

Esta situación es reflejo del relativamente bajo poder adquisitivo de la población, y aunque los premios son bajos cuando se apuesta tan poco, los operadores que se entrevistaron para este trabajo señalaron que cuando han intentado subir el valor de la apuesta han detectado una reducción sustancial del número de jugadores, con lo cual se deduce que existe una elasticidad muy alta del valor de la apuesta a la demanda por este tipo de juego de azar. Sin embargo, al compararlo con estándares internacionales, nos encontramos que este valor de la apuesta existente en Colombia es muy inferior al valor de la apuesta mínima en Estados Unidos (US\$0,25) o en España (Ptas 25), representando un 10% de la primera y un 50% de la segunda.

Una de las principales razones que señalaron los operadores de estos juegos para que en ocasiones no resultara rentable es precisamente este de que el valor de la apuesta es modesto. Esto les obliga a tener que incentivar la utilización intensiva de las máquinas con el propósito de que se mueva más volumen de apuestas, de tal manera que se puedan generar los suficientes ingresos como para cubrir los demás costos de operación del negocio y los impuestos que cobran a la actividad.

En general, una máquina tragamonedas devuelve a los jugadores de la misma en promedio un 82% de los ingresos que percibe por apuesta. Este porcentaje ha sido documentado en la literatura internacional. Por ejemplo en un reporte reciente del International Gaming and Wagering Business, Supplement August 1997, se establecía que las tasas de retorno al jugador en algunos estados de E.U. eran: Montana 80%, Dakota del Sur 80-90%, Oregon 90-92% y Alberta 92%. Al entrevistar los operadores, coinciden con este porcentaje en promedio, aunque existen algunas diferencias dependiendo del origen de fabricación de las máquinas. Así por ejemplo, cuando la unidad ha sido fabricada en Estados Unidos, el porcentaje que se devuelve a los jugadores es cercano al 90-91%, mientras que si la máquina ha sido fabricada en otros países

(principalmente los europeos) el porcentaje es mucho menor y está por los lados del 70%. Estas diferencias reflejan diferencias culturales de los países y de actitudes frente al juego. En particular, el hecho que un jugador estadounidense se desestimula a seguir jugando si no obtiene un retorno rápido y fácil. Sin embargo, estos aspectos culturales del juego trascienden los propósitos de este trabajo y no serán discutidos aquí en mayor profundidad.

En Colombia no se fabrican las máquinas tragamonedas, sino que en su totalidad son importadas de otros países. En su mayoría proceden de naciones más desarrolladas, y por esta característica es común encontrar empresas multinacionales en Colombia propietarias de estas máquinas que las arriendan, las otorgan en concesión o las operan directamente. Las empresas más grandes propietarias de máquinas tragamonedas son INTEREC (capital español) , MAKA (capital de Panamá) y SUPER7.

Existen varios tipos de arreglos para operar las máquinas: (1) arriendo: bajo esta modalidad, el operador le paga un alquiler al propietario por máquina. Sin embargo, el operador es responsable del negocio y de cancelar las regalías e impuestos; (2) concesión: bajo esta modalidad, el operador y el dueño de las máquinas comparten el negocio. Esto significa que van por mitades en los costos, lo mismo que en las ganancias. Pagan conjuntamente los impuestos, y el dueño se encarga además de suministrar los técnicos de mantenimiento y tiene algún personal pagado por él, entre ellos un cajero dentro del negocio (muy posiblemente para ejercer labores de vigilancia); (3) finalmente, algunos dueños de máquinas las operan directamente.

Las tarifas que cobra Ecosalud sobre las máquinas tragamonedas están denominadas en porcentajes de salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por lo tanto son fijas en relación a los ingresos de estos negocios y variables en relación a los cambios en el salario mínimo. Esta independencia en relación a los

ingresos del negocio se explica por la dificultad de estimarlos realmente. Sin embargo, determina que aquellos negocios que no mueven un volumen alto de apuestas o ingresos terminen pagando más impuestos en proporción al resto de sus costos de operación. Es decir, el sistema de cobro de tarifas vigente discrimina en contra de los pequeños negocios situados en lugares apartados.

En otros países, como en Estados Unidos, las tarifas impositivas se cobran sobre los ingresos, y esto se controla mediante un dispositivo especial que se coloca en las máquinas para contabilizar los ingresos que se obtienen por su operación. Sin embargo, este caso es más bien atípico porque requiere de un cierto grado de avance tecnológico de las máquinas. En España también existen unas tarifas fijas por máquina, que se pagan anualmente. Sin embargo, estas tarifas se aplican sobre tres categorías de máquinas: A o de un solo jugador, B de dos jugadores y C máquinas de azar o progresivas que otorgan premios acumulados.

En Colombia existe un régimen que discrimina a las máquinas según el valor de la apuesta, que es bastante complejo administrativamente, sobretodo si se tiene en cuenta que el 80% de estas unidades se encuentra en el rango de 50 a 100 pesos de valor de la apuesta. Econometría Ltda. ha propuesto que se unifique la tarifa para las máquinas independientemente del valor de la apuesta, excluyendo las máquinas progresivas. Esta propuesta nos parece apropiada, especialmente si se tiene en cuenta que es difícil en Colombia adoptar tecnologías que permitan contabilizar por medios electrónicos el valor de los ingresos brutos del negocio.

En el proyecto de ley que se encuentra actualmente en el Congreso se propone aumentar un poco la tarifa que pagan las máquinas tragamonedas, pero solamente a partir de \$200 de apuesta. Por las características del sector, se espera que esta medida tenga muy poco impacto fiscal. Por ello sería más

recomendable que se dejaran las tarifas actuales y se unificaran para eliminar los costos administrativos de una estructura de tarifas tan compleja.

Un rubro relativamente importante de estos negocios es el de las promociones y las atenciones que les brindan estos negocios a la clientela con el único y exclusivo propósito de que permanezcan jugando en el local por más tiempo. Sin embargo, en ocasiones este tipo de atenciones (tinto, cigarrillos, gaseosas gratis) atraen a otro tipo de personas que ingresan al local y permanecen en él sin jugar.

En entrevistaron varios tipos de negocios de máquinas tragamonedas. Todas estas estructuras están basadas en el supuesto de que el retorno al jugador es del orden del 82%, por las razones mencionadas más atrás. Se obtuvieron las siguientes estructuras de costos. En ellas se refleja que el negocio arroja utilidades, aunque estas no son demasiado altas.

En cuanto al tipo de consumidores que frecuenta los negocios de máquinas tragamonedas, los operadores por lo general hacen una diferenciación entre los que denominan los jugadores compulsivos y los ocasionales. En los pueblos es difícil encontrar de los primeros, lo que parece señalar que la compulsividad es un asunto eminentemente urbano. En las ciudades, los locales tienden a concentrarse en lugares en donde es posible encontrar otra oferta de juego, donde hay oficinas, ya que es frecuente que durante los descansos de trabajo como la hora del almuerzo o al final de la jornada es cuando se presentan los mayores índices de ocupación de estos juegos.

La compulsividad en el juego determina también la cantidad de dinero que se está dispuesto a arriesgar en las máquinas tragamonedas. De las entrevistas con operadores y consumidores, se pudo deducir que una persona considerada

jugadora apuesta cuando va a jugar entre \$20,000 y \$30,000. Los no jugadores apuestan mucho menos, en promedio \$5,000 a \$10,000.

Las tarifas actualmente vigentes son las siguientes (porcentajes de salarios mínimos legales vigentes):

Cuadro 3
Tarifa Vigente MET

Apuesta	(% SMMLV)
Hasta \$ 50	25.5%
\$ 51 a \$ 100	31.6%
\$ 101 a \$ 200	37.6%
\$ 201 a \$ 500	37.6%
\$ 501 a \$ 1000	37.6%
más de \$ 1000	37.6%
Progresivas	43.7%

Para efectos de este estudio se entrevistaron 5 negocios exclusivos de distinto tamaño de máquinas tragamonedas, a los que habría que adicionarle 6 más que operan junto con bingos y casinos. Aunque esta proporción es baja en relación con el número de operadores registrados en Ecosalud de juegos menores (300), se procuró que fueran de distinto tamaño y características, así como de distintas regiones del país (Bogotá, Manizales, Cartagena). Se construyeron estructuras de costos similares a las que se construyeron para el caso de las apuestas permanentes o chance, y se presentan en medio magnético adjuntas a este trabajo.

En general se observa que actualmente estos negocios obtienen utilidades operativas extraordinarias (se adoptó la misma definición de extraordinaria que en el caso de las apuestas permanentes, es decir, descontando la tasa de interés

DTF sobre la utilidad operativa) entre -1 y el 8%. Los ejercicios de sensibilidad que se efectuaron fueron con aumentos hasta el 30% del salario mínimo legal mensual vigente, puesto que el proyecto de ley en discusión en el Congreso no contemplaba ningún aumento sobre la tarifa vigente. Esta simulación mostró que con excepción de la empresa que ya registraba pérdida extraordinaria (aunque utilidad operativa positiva), las demás podrían operar con utilidad extraordinaria en este nuevo escenario.

También se realizó un ejercicio acerca de la rentabilidad del negocio de alquilar máquinas tragamonedas en Colombia. Este negocio de acuerdo con los datos que obtuvimos en entrevistas arroja pérdidas. Sin embargo, consideramos que habría que complementarlo con otras entrevistas a empresas del sector, que fue muy difícil entrevistar para los objetos de este trabajo. En general, este es un sector en donde existe temor a que se conozcan sus verdaderas cifras, aparte de las que tienen que reportar a los organismos de control, y no es fácil que accedan a conceder entrevistas para propósitos incluso más académicos.

C. Bingos

El bingo es un juego relativamente popular en Colombia. No se sabe a ciencia cierta cuantos bingos existen en el país, porque muchos de ellos operan sin pagar la regalía. La única estadística que existe es la de que hay 30 operadores de juegos menores en Colombia que pagan regalía por bingo a Ecosalud. Al visitar los operadores, se pudo constatar que hay diferentes tipos de bingos, dependiendo del nivel de ingresos de los consumidores, siendo este un sector muy heterogéneo de los juegos de azar. En las ciudades intermedias y en las grandes ciudades se encuentran bingos en centros comerciales, muchas veces en locales multipropósito con otros juegos y al lado de los casinos. Este tipo de bingos son para consumidores de más altos ingresos y el valor del cartón puede llegar a ser hasta de \$1000, como ocurre en dos centros comerciales del norte de

Bogotá. Los premios, por consiguiente, también son altos y pueden ser hasta de \$10,000,000.

En otros contextos, existen bingos para consumidores de menores niveles de ingresos que son en locales más modestos en los barrios, o en ciudades intermedias, y cuyo precio por cartón, en promedio es de \$100. Los premios en este tipo de bingos son sustancialmente menores, y en algunos casos son de \$3000 a \$8000. Este último tipo de bingos es mucho menos rentable que el primero, como se verá en las estructuras de costos que se elaboraron con base en entrevistas en distintas ciudades del país.

De los tres tipos de juegos considerados en esta sección del trabajo sin duda los bingos son los que más intensivamente utilizan mano de obra. Representa un porcentaje importante de la estructura de costos junto con los impuestos que deben pagar.

Al igual que en el caso de las máquinas tragamonedas, las tarifas que se cobran a los bingos son fijas y están denominadas por silla. Algunos operadores señalaron en las entrevistas realizadas que es muy común que en los locales donde se juega bingo no se ocupen todas las sillas con jugadores, puesto que por lo general hay acompañantes que no juegan. En realidad de todos los juegos analizados, los bingos son los que registran unos menores niveles de utilidad, lo cual puede deberse al factor mencionado. Estos negocios además tienen costos de mano de obra relativamente más altos que los otros dos juegos localizados analizados, y deben invertir en promoción y atenciones a los clientes para que permanezcan en el local.

La tasa de retorno al jugador en el bingo es un poco más baja que en el caso de las máquinas tragamonedas, como ha sido documentado en la literatura internacional que se citará en el siguiente capítulo. Esta tasa es del orden del

70% en promedio, ya que existen muchas variantes del juego como los bingos sencillos, los bingos completos y los premios especiales que otorgan los operadores para atraer clientela al negocio.

En el caso del bingo, también hay jugadores permanentes o compulsivos y ocasionales. Sin embargo, los operadores entrevistados coincidieron en afirmar que la mayoría de los jugadores que se encuentran en los bingos son jugadores frecuentes. Estos apuestan en promedio entre \$20,000 y \$100,000 en los bingos de mayor categoría y entre \$3000 y \$8000 en los de menor categoría.

El sistema tarifario vigente en Colombia para los bingos difiere del existente en otros países, en donde por lo general se cobra una tarifa ad valorem sobre los ingresos brutos (sin excluir los premios) del negocio. Este sistema es mucho menos complejo administrativamente, y puesto que estos negocios en su mayoría llevan su contabilidad, no tiene por qué ser difícil cobrarlo. Es más este sistema es mucho más transparente y no discrimina en contra de los negocios más pequeños y apartados que tienen mayores dificultades para atraer una clientela fija.

En España que se considera una de las legislaciones más avanzadas en materia de juegos de azar, a los bingos, al igual que a los casinos de juego, se les cobra una tarifa sobre los ingresos brutos que es en promedio del 25%. La tarifas actuales para los bingos son las siguientes:

Cuadro 4
Tarifas Vigentes Bingos

Habitantes	(SMDLV)
< 20 mil	0.6
20 mil a 100 mil	1.5
> 100 mil	3
Electrónicos	25

Para efectos de este estudio se entrevistaron dos bingos de distinto tamaño. El primero localizado en una ciudad grande y el segundo en una ciudad intermedia. En general los dos arrojan utilidades operacionales en la actualidad y utilidades extraordinarias. Las modificaciones de proyecto de ley de aumentar la tarifa a 3% del salario mínimo diario legal vigente sigue permitiendo generar utilidades extraordinarias en estos dos tipos de bingos.

Sin embargo, en opinión de Fedesarrollo el sistema tarifario para los bingos debería evolucionar hacia un cobro por ingresos brutos como es en otros países del mundo, ya que es más progresivo que lo vigente actualmente, que discrimina en contra de los negocios situados en ciudades pequeñas o apartadas. El problema de esta propuesta es más sobre el control, pero como se ha venido insistiendo a lo largo de este trabajo el Estado debe invertir más en estas labores para que el sector funcione adecuadamente.

D. Casinos

El sector de los operadores de casinos, al igual que el de los bingos es también heterogéneo. Hay grandes diferencias en el tamaño del negocio y en el tipo de clientela que atienden. Ecosalud ha estimado que existen unos 8 casinos en Colombia. Hay casinos muy grandes, cuya inversión inicial supera los US\$5 millones y con costos de operación relativamente altos. Se diferencian principalmente en el tipo de promociones que tienen que realizar para atraer clientes. Hay casinos en Bogotá, por ejemplo que han traído cantantes de talla internacional (como La Toya Jackson) a actuar una noche en el casino con el propósito de atraer clientes. La estrategia más generalizada es la de tener muchos tipos de juegos en un mismo local, incluyendo las máquinas tragamonedas para que la clientela no se aburra y juegue permaneciendo en el local por más tiempo. También se ofrece a los clientes todo tipo de bebidas inclusive alcohólicas y cigarrillos como incentivo a que permanezcan en él.

Normalmente los casinos tienen jornadas laborales relativamente cortas, porque casi todos abren por la tarde pero la clientela llega a jugar al final de la tarde o al final de la noche. Aunque es menos intensivo en mano de obra que los bingos, los casinos emplean muchas personas, tanto para atender a los clientes, los croupiers y la seguridad.

El valor promedio de la apuesta de los clientes que ingresan a los casinos en las ciudades grandes cuyos operadores se entrevistaron es de \$100,000 (Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena). En las ciudades intermedias es de \$50,000.

El retorno al jugador promedio en un casino es de 72%, pero esta estadística varía según el tipo de juego. En la ruleta el retorno al jugador es mucho más alto (95%), mientras que en juegos como el poker, black jack es de 70%. En la mayoría de los casinos hay también máquinas electrónicas tragamonedas, incluso algunas muy sofisticadas como las de carreras de caballos, en donde en promedio se obtiene un retorno al jugador de 70%.

Las tarifas que se cobran a los casinos por parte de Ecosalud son también fijas por tipo de instrumento. Cada mesa de juego paga un valor fijo mensual (actualmente es de 2.6% del salario mínimo legal mensual vigente, equivalente a unos \$650,000), independientemente de los ingresos que genere. Este tipo de cobro fijo discrimina, al igual que en los casos anteriores, en contra de los casinos que se encuentran en ciudades más pequeñas y que no son capaces de mover volúmenes importantes de apuestas por localización o nivel de ingreso de la población. Incluso en Cartagena, en épocas de poco turismo, algunos casinos tienen permanentemente mesas desocupadas por las cuales pagan la tarifa.

Una estructura más racional, como se utiliza en otros lugares del mundo, principalmente en España, es cobrar la tarifa sobre los ingresos brutos del

negocio. Esta estadística existe y los operadores tienen que reportarla a los organismos de control como Ecosalud y la Superintendencia de Salud. Según las estructuras de costos construidas de los operadores entrevistados los casinos obtienen las mayores ganancias de los juegos localizados en la operación del negocio. Sin embargo, en los estados financieros que estos operadores le reportaron a la Superintendencia de Salud durante 1999, cuatro de los cinco operadores que enviaron esta información obtuvieron pérdidas.

Cuadro 5
Tarifas Vigentes Casinos

	(SMMLV)
Instrumento	2.6

En lo que respecta a los operadores entrevistados y visitados, fueron 6. Esto equivale más o menos a la mitad de los que supuestamente operan en el país según estadísticas de Ecosalud. Sin embargo, vale la pena señalar que no en todos los casos nos suministraron la información suficiente para construir las estructuras de costos del negocio. Sin embargo, de los cuatro que logramos tener la información necesaria, se registran pérdidas extraordinarias en un solo caso, en los demás se observan utilidades extraordinarias positivas y superiores al 9%. Como consecuencia de ello, al realizar los ejercicios de simulación con el aumento propuesto por el proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso sobre este tema, que es al 4% del SMLMV por instrumento, se obtiene que con excepción de ese caso en el que ya se registraba pérdida, los demás casinos seguirán obteniendo ganancias extraordinarias.

Sin embargo, en opinión de Fedesarrollo, se debe procurar en el futuro adoptar un sistema de cobro de tarifas sobre ingresos brutos como se hace en otros países del mundo. Para ello será necesario basarse en los estados financieros que de todas maneras tienen que reportar estos negocios a los organismos que los controlan. También debería pensarse en una propuesta

intermedia que sería la de cobrar a los casinos de acuerdo a su tamaño tarifas diferenciales, dada la gran heterogeneidad del sector, y lo difícil que es el desarrollo de estos negocios en ciudades pequeñas e intermedias.

Como se verá más adelante, debe ser motivo de preocupación el hecho de que los casinos en Colombia parecen tener grandes ineficiencias al comparar sus estructuras de costos con las de este mismo tipo de negocio en otros países.

E. Estructuras de Costos

Al igual que con el Chance se diseñaron unas estructuras de costos que se presentan anexas en diskette. Los resultados en términos de utilidad extraordinaria más relevantes se presentan a continuación:

Cuadro 6
Resultados Estructuras de Costo Juegos de ECOSALUD

Establecimiento	Utilidad Extraordinaria	Ingresos Brutos
MET 1	6.79%	9.840.000
MET 2	2.10%	12.915.000
MET 3 (Propietario)	-1.10%	48.600.000
MET 4	8.20%	88.695.000
CASINO 1	9.38%	313.875.500
CASINO 2	-0.17%	56.835.000
CASINO 3	9.46%	25.920.000
BINGO	0.50%	10.483.000

Estudios de caso juegos de ECOSALUD

V. COMPARACIONES INTERNACIONALES

En otros países del mundo es el Estado quien normalmente opera los juegos de azar y en particular las loterías y el number game que es asimilable al chance. En Estados Unidos los juegos están localizados en zonas especiales en donde se permite el juego, pero las loterías y el number game se permite en todo el territorio.

En España, las Comunidades Autónomas administran los tributos del juego de azar y sus tributos, aunque existe una legislación nacional vigente para todas ellas y una Comisión Nacional del Juego que depende del Ministerio del Interior. También hay una empresa de loterías del Estado que administra las principales loterías que son la Lotería Nacional, la Lotería Primitiva, la ONCE, Bonoloto y Quiniela. También hay algunas loterías temporales que dependen de estas como la Lotería de Navidad y el Sorteo de Reyes. La primera de estas es una de las más antiguas del mundo, ya que se instituyó en 1812.

Así mismo, hay unos juegos privados controlados por el Ministerio del Interior (y la Comisión de Juego) como son los casinos, bingos y las máquinas tragamonedas tipo B (de más de un jugador) como se denominan en la legislación española. Este modelo se parece más al colombiano, aunque en esa nación más desarrollada no están amarradas las rentas del juego a un determinado sector como la salud, sino que hacen parte de los ingresos fiscales de cada una de las regiones.

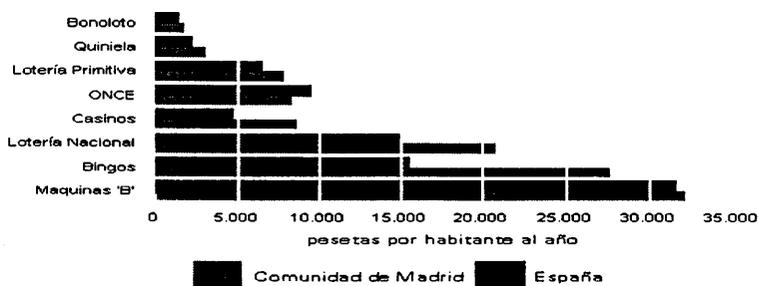
A. Gasto per cápita en juegos de azar

El nivel de apuesta per cápita por todo tipo de juegos en Colombia es sustancialmente más bajo que en Estados Unidos, a pesar del gran dinamismo

exhibido entre 1982 y hoy en día. Mientras que en el primer caso, es de US\$52/cápita aproximadamente en 1999, en Estados Unidos era de US\$108 en 1989. Esta situación obviamente refleja las importantes diferencias entre el nivel de ingreso de los dos países. Sin embargo, resulta importante destacar que mientras para Colombia el mercado de los juegos de azar representa un 2,52% del PIB, en Estados Unidos es menos del 0,4%. Esto podría interpretarse como que en Colombia se juega más comparativamente que en la nación del norte, y apoyaría la hipótesis de que en países más pobres, donde hay menos oportunidades de ganar dinero por otras vías, se juega más intensivamente que en países más ricos.

Sin embargo, en España en 1997 el gasto per capita en juego fue de US\$476, muy superior al de Estados Unidos, y uno de los más altos del mundo, sin que podamos señalar que este sea un país pobre. Este hecho reforzaría la hipótesis de que la inclinación al juego tiene un componente cultural importante. De hecho hay comunidades autónomas en ese país que gastan más por habitante en juego. Es el caso de Baleares, Canarias, Madrid y Valencia. También son estas algunas de las Comunidades más turísticas de España. Se podría establecer entonces una relación entre el turismo y el gasto en juegos de azar, que también se observa en el caso de Cartagena en Colombia, y en otros países.

Gráfico 11
Gasto Anual por habitante en España (1997)



Cifras en pesetas: Tasa de Cambio 184,87 pesetas por dólar

Sin embargo, en España el gasto en juego representa un 3.35% del PIB, una proporción más alta comparada con la de Colombia o Estados Unidos. Este dato confirma aún más la proclividad al juego del pueblo español. De hecho, las loterías en esa nación son un acontecimiento nacional, y la llamada Lotería de Navidad tiene la bolsa de premios más grande del mundo.

B. Estructura del sector

En los Estados Unidos como ya se dijo hay estados en los que se permite el juegos en casinos y otros en los que no. Normalmente esto se ha decidido por referendo. Como resultado de ello, hoy en día en unos pocos estados se permite el juego de bingos y casinos, aunque las máquinas tragamonedas si son permitidas en todo el territorio. Estos Estados son Arkansas, California, Nevada, Wisconsin, Iowa, Missisipi, Louisiana, Minnesota.

A partir de 1990 se permitió que los indígenas de ese país operaran casinos, y hoy en día lo hacen en la mitad de los estados de la unión. Actualmente, 183 de las 557 tribus registradas operan 274 juegos de suerte y azar, de acuerdo con la Comisión Nacional de Juego Indígena de esa nación, que es el ente federal que regula estas actividades. Se estima que tan solo un 5% de estos casinos obtienen ganancias importantes

En general en Estados Unidos existen movimientos en contra de la legalización del juego. Allí se teme mucho al jugador patológico, que según datos de estudios de la Universidad de Michigan alcanzan el 1% de la población. En Nevada, que es el estado más permisivo con el juego y donde está más generalizado esta tasa es del 2.5%. Normalmente se relaciona el problema del juego patológico con otra serie de indicadores criminales. Las estadísticas indican que un tercio de los jugadores patológicos admiten que han tenido que robar dinero para mantener su hábito. Además, en lo estados en los que han legalizado a los casinos ha

aumentado la prostitución, los arrestos, robos y la violencia doméstica. Para paliar el problema existen asociaciones de jugadores anónimos, semejantes a los de alcohólicos anónimos.

El caso de España es totalmente diferente. Allí el Estado promueve y participa activamente en el juego, sin que parecieran existir estas barreras culturales más propias de la cultura puritana protestante. Como se mencionó más atrás, existen las loterías estatales y los juegos concesionados a los privados, como son los de máquinas tragamonedas, bingos y casinos. En 1999 se registraron 390,000 máquinas operando en toda España, magnitud más de 5 veces superior a la de Colombia, con un tamaño similar de población en los dos países

Por su parte, se registraron 555 salas de bingo, mientras que en Colombia tan solo hay unas 30. En cuanto a casinos, hay 26 en toda España, mientras que en nuestro país hay 12 registrados. En este último tipo de negocio las diferencias no son tan marcadas entre los dos países.

En lo que respecta al costo de operación de los juegos, la evidencia que pudimos conseguir corresponde a Estados Unidos. Allí, el Estado es operador de las loterías y el number game, asimilable al chance. Estas empresas, sin embargo, registran utilidades cercanas al 50% de sus ingresos (después de premios), situación que contrasta con las que generan las loterías, por un lado, que como fue señalado, apenas alcanzan un 30% (antes de premios), o las empresas de chance, que según los estudios de caso realizados, en el mejor de los casos alcanzan un 20%. Esta situación debe ser indicio de ineficiencia en el sector (Cuadro 6).

Se pueden comparar las estructuras de costos de los casinos en Colombia frente a los de otros países. Frente a los costos de un casino en Estados Unidos,

se aprecia que pesa más la mano de obra (11% en Colombia frente a 21.7% en E.U.), mientras que Otros Gastos Directos es mucho más alto en Colombia (25% frente a 15.9%), lo mismo que el Mantenimiento (17.5% frente a 9.5% en E.U.) y Seguridad (20% frente a 1.2% en E.U). Este último dato refleja las condiciones del país en materia de seguridad, pero los demás sugieren grandes ineficiencias en la operación de estos negocios en Colombia (Cuadro 7).

Cuadro 7
Estructura de Gasto de un Casino Norteamericano

Gastos	Millones de dólares	% Ingresos	Caso Colombiano %
Remuneraciones y Salarios	128.00	21.7%	11.0%
Bienes y servicios locales	26.40	4.5%	
Publicidad	19.70	3.3%	
Utilidades	4.40	0.7%	11.1%
Seguros locales	7.30	1.2%	20.0%
Construcciones	27.00	4.6%	
Mantenimiento	26.40	4.5%	17.5%
Impuestos Locales	0.00	0.0%	15.4%
Participación de la utilidad que se queda en la ciudad	257.36	43.6%	
Otros gastos directos	94.00	15.9%	25.0%
Total gastos	590.56	100%	100%

Fuente: Gazel Ricardo (1998), Estructuras de costo Casinoscálculos propios

Otros cuadros comparativos con los Estados Unidos muestran la estructura del juego, los ingresos netos y algunas propiedades estadísticas del juego.

Cuadro 8
Estructura de Costo: Lotto, Chance y apuesta instantánea. Total EE.UU 1989

	% Ingresos
Bienes y servicios	51%
Costos Operativos	10%
Utilidad	40%

Fuente: Clotfelter y Cook (1990)

Cuadro 9
Ingreso Neto del Sector de Juegos de suerte y azar, 1982 y
1997

(millones de dólares de 1997)

Sector	1982	1997	Crecimiento %
Caballos, Perros y jai lai	4,644	3,811	-1.31%
Loterías*	3,609	16,567	10.69%
Casinos	6,985	20,528	7.45%
Juegos regionales	43	96	5.46%
Salones de Cartas	83	700	15.26%
Bingo	1,956	2,430	1.46%
Juego Indio	nd	6,678	nd
Total	17,320	50,810	7.45%

*Incluidas Video loterías

Fuente: Christiansen (1998, p.11)

Cuadro 10
Propiedades Estadísticas de Casinos

Juego	Ventaja de la Casa	Desviación Estandar (un jugador)***	Desviación Estandar (1000 jugadores)***	DE. (Ventaja de la casa después de 1000 apostadores)***
Dados	1.41%	1.0	31.6	3.2%
Blackjack*	0.50%	1.1	34.8	3.5%
Ruleta (EU)	5.26%	5.7	179.8	18.0%
Ruleta (Europea)	2.70%	5.8	182.1	18.2%
Baccarat	1.25%	1.0	31.6	3.2%
Poker	2.50%	1.0	31.6	3.2%
Video Poker	2.00%	2.3	73.7	7.4%
MET**	5.00%	10.6	335.2	33.5%
Keno	28.00%	42.3	1336.3	133.6%

*Se asume una estrategia óptima por parte del jugador

**Máquinas Electrónicas Tragamonedas, comportamiento típico

***Aproximado

Fuente: Eadington, William (1999)

Este cuadro sirvió de base para elaborar las estructuras de costos de los casinos explicadas en la sección anterior. Como se aprecia, la ventaja de la casa por cada tipo de juego es menor al 6% en todos los casos, y se incrementa con el numero

de jugadores. A partir de estos datos se puede estimar la probabilidad de pagar premios en cada uno de los juegos descritos.

Cuadro 11
Comparación del Mercado Colombiano con el Estadounidense

Juego	Colombia		EE.UU.	
	% del PIB	Apuesta per cápita*	% del PIB	Apuesta per cápita*
Apuestas Permanentes	1.35%	27.42		
Loterías	0.0004%	0.008		
Juegos Ecosalud	1.22%	24.70		
Total	2.57%	52.13	0.32%	108

*Sifras en Dólares

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, proyecciones población Fedesarrollo, Banco de la República, FMI,

VI. INDICADORES PARA HACERLE SEGUIMIENTO AL SECTOR HACIA EL FUTURO

En los diskettes que se adjuntan a este informe se desarrolla una metodología para la construcción de estructuras de costos, que pueden servir de base para hacerle un seguimiento al sector. Este seguimiento consistiría en actualizar la información que sirve de base para la elaboración de las estructuras, que en general es fácil de obtener mediante visitas anuales a los operadores en departamentos de cada uno de los grupos definidos atrás mediante el criterio de ingreso per cápita.

No es aconsejable utilizar la información contable que suministran a las distintas entidades de control, puesto que esta información hay que depurarla demasiado para poder llegar a unas estructuras de costos apropiadas que reflejen las verdaderas rentabilidades operativas del negocio. La información contable que suministran los operadores está demasiado contaminada por las prácticas

contables permitidas, y por el hecho de que los negocios tienen muchas actividades que generan ingresos colaterales a la principal.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Es evidente que en Colombia se requieren normas que transformen a este sector y que le permitan al Estado una mejor apropiación de la renta monopolística que beneficie a un mayor número de colombianos a través de un mayor gasto social en salud.
- Podría flexibilizarse un poco el destino de los recursos y dedicarse a otros rubros del gasto social, como lo han propuesto algunos autores como Rodríguez (1997), aunque dicha modificación requiere una reforma de la Constitución.
- A pesar de que existen distintos tamaños de operadores de chance en el país, así como mercados con mayor y menor competencia legal e ilegal, como norma general los estudios de caso reflejan que las ganancias extraordinarias que obtuvieron el año pasado no fueron tan altas como podría pensarse.
- Hay un buen número de ellos que registraría pérdidas operativas o con ganancias inferiores a las de las de otros negocios alternativos en caso de aumentarse la regalía al 17%, como ha sido propuesto, de acuerdo con el análisis de estructuras de costos efectuado en este trabajo.
- Las autoridades deben tener claridad sobre el tipo de negocio que quieren en el caso de las apuestas permanentes. Una medida como la propuesta, de acuerdo con el análisis efectuado mediante la construcción de estructuras de costos, podría conducir a un negocio altamente concentrado, con unos pocos

operadores grandes. Desde el punto de vista fiscal, esto puede derivar mejores beneficios, y mayores pagos de regalías, no solamente por poderse realizar con mayor efectividad los controles, sino porque tendrían un mayor margen de ganancia frente a la situación actual en la que hay más competencia.

- También podría tener un impacto social indeseable, en la medida que son precisamente los operadores que están en riesgo de salir del mercado de acuerdo con el análisis, los que generan más empleo. Podría argumentarse que es un empleo de muy mala calidad. Sin embargo, como nos lo manifestaron en los estudios de caso en los cuales se entrevistaron vendedores, estas personas no tienen alternativas laborales distintas a las de vender chance y loterías
- Existe entonces un claro *trade-off* entre la generación de más recursos fiscales y la creación de empleo con todas las consecuencias sociales que esto podría tener en el corto plazo.
- La competencia ha tenido impactos favorables sobre el sector. Por un lado, ha obligado a que se reduzcan los costos y gastos administrativos. Por otro lado, ha hecho que se incrementen los incentivos para capturar una mayor porción del mercado (la ñapa, que en Antioquia llega a ser del 80%). Así, ha crecido el mercado en la proporciones que se han visto hasta ahora.
- La reducción de costos ha sido mediante la sistematización, que incide favorablemente sobre el consumidor y sobre la autoridad. En el primer caso, porque mejora la credibilidad del juego, y en el segundo, porque facilita un mejor control. Este proceso aún no está generalizado por todo el sector, sino que se concentra en los operadores más grandes. Sin embargo es previsible que se vaya generalizando en el tiempo en la medida que se mantenga un cierto nivel de competencia en el sector. Su costo social recaerá sobre el

empleo, que en la medida en que se sistematiza se irá desplazando a la mano de obra que hoy comercializa el producto.

- Por ello se hace urgente que exista una mayor planeación del negocio. Por las razones aducidas, quizás lo más aconsejable es mantener el híbrido de competencia monopolística, porque de otra manera, un monopolio puro no tendría incentivos a mejorar el negocio e incrementar su mercado, y un altísimo grado de competencia erosiona las ganancias extraordinarias del sector, sin que quede para que el Estado se apropie de ellas, pero debe haber alguna definición de la autoridad en este sentido.
- La recomendación preliminar de Fedesarrollo, sería la de que el aumento de la regalía debe ser más gradual, al 15%, para aminorar el impacto de la mortandad de empresas.
- Las autoridades deben ser conscientes de que la regalía no es solamente una variable tributaria, sino también un instrumento para planeación del sector, que debe ir acompañada de otra serie de normas en que se tengan en cuenta en las licitaciones el número de operadores y el plazo de las concesiones en función del tamaño del mercado. La situación actual es un poco caótica en el sentido de que cada lotería decide cómo hacerlo en función de variables que no tienen que ver con el tamaño del mercado dónde se está operando. Se encuentran entonces casos extremos como Antioquia, en el cual hay un excesivo grado de competencia que hace que fiscalmente no se deriven mayores beneficios de la actividad, pero que el consumidor se encuentra muy bien atendido.
- Otro resultado del estudio, que ha sido señalado por otros autores es que a pesar de que este es un negocio que exige controles para que funcione adecuadamente, en nuestro país prácticamente no existen tales controles, con

contadas excepciones. Por ello es que el sector tributa poco. El problema no es tanto el porcentaje de la regalía si existe tanta evasión y elusión. Un aumento de esta tasa puede conducir a un incremento de estos dos fenómenos.

- En este sentido, las autoridades deben tener claro que un aumento de la regalía no es en ningún caso sustituto de mayores controles sobre el recaudo. Son instrumentos distintos. Además, los aumentos en las regalías así puedan tener un impacto fiscal favorable, producen muchas reasignaciones de recursos al interior del sector, como las que se han mencionado. En cambio incrementar los controles pueden ser efectivos para lograr mayores tributos, sin necesidad de incurrir en los costos de reasignación de los recursos.
- Aparte de estas consideraciones están también las del impacto sobre las finanzas territoriales. La ley busca aumentar los ingresos de los departamentos. El aumento de la regalía hace se incrementen los ingresos en los departamentos más grandes que presumiblemente son los que tienen menores problemas financieros. Sin embargo, puede conducir a que se reduzca la venta del chance en zonas rurales y municipios pequeños. Esto iría en contravía de lo que se busca.
- Como alternativa, se puede crear un mecanismo compensatorio en el cual parte de las regalías generadas se redistribuyan a favor de estos departamentos más pequeños.
- También está el problema de la equidad intradepartamental es más importante que el monto total de las regalías generadas para la salud. Además, se puede desestimular en definitiva el negocio del chance en zonas pobres o en donde el negocio es relativamente nuevo.

- Sería bueno desvincular el chance de las loterías puesto que estas últimas además de ineficientes tienen problemas de corrupción. De los trabajos de la Superintendencia de Servicios Públicos se puede deducir que la cantidad de dinero que entra a las Loterías y Beneficencias por concepto de Apuestas Permanentes para el sector salud y las transferencias finales no son comparables. Esta intermediación entre los juegos de Apuestas Permanentes y el sector salud hace que la regalía efectiva sea del orden del 2.4%
- El negocio de las máquinas tragamonedas es rentable en las grandes ciudades, en donde hay un flujo permanente de personas a los locales. En ciudades pequeñas y pueblos es menos rentable.
- La modificación propuesta en el proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso muy posiblemente no tendrá mayor impacto fiscal puesto que el 80% de las máquinas son de apuestas entre 50 y 100 pesos y esta tarifa no se modifica.
- No parece apropiada la subdivisión de tarifas que se propone en el proyecto de ley y que está actualmente vigente en Colombia, que discrimina las máquinas por el valor de la apuesta. Es compleja y esta diferenciación es totalmente artificial dada la distribución real de las máquinas en el país. Sería más apropiado diferenciarlas en dos categorías: las máquinas tragamonedas y las progresivas. En el caso de España, que se reconoce como la legislación más avanzada del mundo en este tipo de juegos, es así. Se mantendría la tarifa para las primeras del 25% del valor de salario mínimo legal vigente y se aumentaría al 45% para las segundas, cuyos premios son sustancialmente mayores.
- En el caso de los bingos, debería buscarse cobrar la tarifa por ingresos brutos (costos por cartón) en lugar de por silla. La estructura actual afecta

especialmente a los bingos de ciudades pequeñas y lugares apartados puesto que no siempre se llenan las sillas, y por todas hay que pagar. Incluso los bingos grandes terminan pagando un gasto fijo sobre sillas que utilizan no jugadores, lo cual reduce la rentabilidad del negocio. Sería más progresivo y menos discriminatorio, avanzar en esta dirección dado que en su mayoría estos establecimientos tienen contabilidad de sus ingresos y tienen que reportarla tanto a Ecosalud como a la Superintendencia de Salud.

- En caso, de que no se lograra avanzar en este sentido, un segundo óptimo sería lo que figura en la propuesta de ley: fijar una tarifa de tres salarios mínimos diarios legales vigentes por cada silla . Al simular este cambio en las estructuras de costos construidas, se obtiene, en el peor de los casos, 0,5% de utilidad extraordinaria.
- En otros países, en particular España, se cobra una tarifa del 25% sobre los ingresos brutos tanto de bingos como de casinos. Esta tarifa parece excesiva para el caso colombiano, dado que en los estudios de caso analizados en este trabajo las rentabilidades de los bingos son de 20% de los ingresos a lo sumo. Una tarifa apropiada sería entre 10 y 15%.
- El sector de los casinos es bastante heterogéneo. Mientras que los situados en las grandes ciudades obtienen utilidades, y en algunos casos importantes, los que se encuentran en las ciudades intermedias registran pérdidas. Esto puede atribuirse a que la estructura actual de las tarifas que se cobran discrimina en contra de estos últimos casinos, puesto que depende mucho de la posibilidad de llenar el negocio y conseguir clientela, situación que por obvias razones es más fácil en las ciudades grandes.
- En este caso también sería más razonable avanzar a un sistema de cobro de tarifas sobre los ingresos brutos del negocio. Incluso podría llegar a cobrarse

una tarifa de 18 o 20% sobre estos, teniendo en cuenta que al eliminarse los sesgos que hay actualmente contra los casinos de ciudades intermedias, podrían generar más utilidades que las que generan actualmente.

- En caso de no lograrse avanzar en este sentido, la propuesta del proyecto de ley de fijar en 4% del salario mínimo legal mensual vigente es apropiada, puesto que con ella siguen obteniendo utilidades los casinos analizados con las estructuras de costos construidas.
- Dada la heterogeneidad del sector, y si es difícil establecer un esquema de cobro sobre ingresos brutos, valdría la pena explorar la posibilidad de diferenciar los casinos por número de instrumentos y cobrar una tarifa diferenciada por tipo de casino. Esto para tratar de subsanar el hecho de que en las ciudades intermedias los valores de las apuestas son sustancialmente menores que en las más grandes.
- Por último vale la pena llamar la atención sobre las conclusiones que se pueden sacar al comparar las estructuras de costos de los casinos en Colombia frente a los de otros países. Cuando se ve la estructura de costos de un casino en Estados Unidos, se aprecia que pesa más la mano de obra (11% en Colombia frente a 21.7% en E.U.), mientras que Otros Gastos Directos es mucho más alto en Colombia (25% frente a 15.9%), lo mismo que el Mantenimiento (17.5% frente a 9.5% en E.U.) y Seguridad (20% frente a 1.2% en E.U). Este último dato refleja las condiciones del país en materia de seguridad, pero los demás sugieren grandes ineficiencias en la operación de estos negocios en Colombia.

VIII. BIBLIOGRAFIA

Bernasconi, Miguel *"Nonlinear Preferences and Two-Stage Lotteries: Theories and Evidence"* The Economic Journal, January 1994. P. 54 a 70

Clotfelter, Charles T; Philip Cook *"On the Economics of State Lotteries"* Journal of Economic, 1990

Comportamiento de la Explotación del Juego de Apuestas Permanentes en Colombia Durante 1998, Superintendencia Nacional de Servicios Públicos 1998, Ministerio de Salud.

Comportamiento de la Explotación del Juego de Apuestas Permanentes en Colombia Durante 1999, Superintendencia Nacional de Servicios Públicos 1999, Ministerio de Salud.

Delgado, Delgado "Análisis de demanda de algunos juegos de azar y concursos hípicas", FEDELCO, Empresa colombiana de recursos para la salud, 1992.

Eadington, William *The Economics of Casino Gambling* Economic Perspective, 1999.

Econometría Ltda. Estudio realizado para ECOSALUD. Exposición. Cámara de Comercio Hispano Colombiana, Abril del 2000

Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, República de Colombia, Imprenta Nacional de Colombia Año VIII – No. 493

Gazel, Ricardo *"The Economic Impacts of Casino Gambling at the State and Local Levels"*, ANNALS, AAPSS, 556, Marzo de 1998.

Informe de Gestión de Loterías, Superintendencia Nacional de Servicios Públicos 1992 a 1998. Dirección de Rentas Cedidas, Ministerio de Salud, República de Colombia

Manson, Paul; H. Stranahan *"The Effects of Casino Gambling on Tax Revenue"*, University of Florida 1996

Montoya M., Alberto "Apuestas Permanentes. Chance: Legislación vigente recopilación y comentarios.

Ocampo, José A., Perry G. "Juego de Apuestas Permanentes, decreto 386 de 1983" Noviembre de 1983.

Quiggin John "*On the Optimal Design of Lotteries*", *Economica*, Febrero 1991, p. 1 a 16

Ritter, Lawrence "*On the Fundamental Role of Transactions Costs in Monetary Theory: Two Illustrations from Casino Gambling*" *Journal of Money, credit and Banking*, November 1978

Rodríguez, Jorge A. "Juegos de azar y política pública: Una perspectiva intragubernamental", *Planeación y Desarrollo: Cómo va la descentralización*, Volumen XXVIII, Número 3/julio-septiembre 1997. Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia.

Rosero, Diogenes "Elementos para la definición de una política pública para los juegos de azar en Colombia", 1999.

Rubio, Mauricio

Shonkwiler, J.S. "*Assessing the Impact of Atlantic City Casinos on Nevada Gaming Revenues*", University of Nevada, Junio de 1993

ANEXO 1
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS MERCADOS DE ANTIOQUIA Y
BARRANQUILIA

A. Antioquia

Tres consideraciones importantes sobre el juego de azar en Antioquia. Primero, es una región en donde el juego del chance es una actividad de gran tradición y es bien importante al compararla con otras regiones del país. Segundo, recientemente la beneficencia optó por fomentar la competencia en los municipios para lo cual adelanta contratos con varias empresas al mismo tiempo y por periodos de tiempo cortos; entre 3 y 5 meses. Esta decisión hizo que se incrementara notablemente la competencia con un gran aumento de la comisión a los colocadores y del incentivo al comprador. Esta guerra comercial entre empresas hace que sus ganancias se hallan disminuido y que se presenten cambios importantes en los mecanismos tradicionales de venta de los formularios (chance). Por ejemplo, grandes empresas optaron por vender directamente y no utilizar a los colocadores, además decidieron aumentar el hasta el 80% el incentivo al cliente. Ante lo anterior varios empresarios medianos decidieron seguirlos pero esto afecta sensiblemente su margen de ganancias y no saben cuanto tiempo puedan resistir.

Tercero, hay un malestar generalizado por el no giro de los recursos de la beneficencia al sector de la salud en Antioquia. Este es un gran problema para la actividad pues todos los empresarios afirman que se pagan impuestos pero que no llegan adonde deben llegar y que eso no es culpa de ellos, pero afecta en cierta medida su actividad. Estas tres consideraciones hay que tenerlas presente puesto que diferencian esta actividad con otras regiones del país. Más que una crisis temporal se puede estar conformando una nueva manera de enfocar el

negocio del chance, por lo menos para los medianos y grandes empresarios y en los municipios medianos en adelante.

A continuación se presenta un resumen de los puntos centrales de las entrevistas a tres empresarios del Valle del Aburra y por último, se adelantan una reflexiones sobre el tema.

Empresas de Chance.

Grande, sus características básicas son:

- Empresa Nacional , sede Medellín pero vende en otros municipios grandes y medianos y en aquellos que hacen parte de áreas metropolitanas.
- 800 empleos directos, legales.
- 650 empleados de base.
- 130 vigilantes, colectores, sistema de seguridad sofisticado.
- 600 oficinas.
- No trabaja con colocadores .
- Incentivo del 80% al cliente.
- Empresa con gestión moderna sistematizada (90% ventas por computador y por teléfono).

Ante la gran competencia reinante en el mercado en los municipios grandes el empresario opta por cambiar la gestión de su negocio para lo cual deja de trabajar con colocadores y opta por incrementar el incentivo al cliente. El empresario al respecto tiene varias opciones, veamos algunos de ellas en la tabla 1:

TABLA 1
Empresas de Juegos Permanentes de Azar.
Posibilidades de pago entre Comisión Colocadores e Incentivo al Cliente

Opción	Formulario	Colocador	Comisión	Premio e Incentivo	Total Comisión + Premio.	Utilidad Bruta
Tradicional	\$ 1,000	20 %	\$ 200	1.2 *\$400: \$ 480	\$ 680	\$ 320
Comisión	\$ 1,000	30 %	\$ 300	1.4 *\$400: \$ 560	\$ 860	\$ 140
Competencia	\$ 1,000	40 %	\$ 400	1.4 *\$400: \$ 560	\$ 960	\$ 40
Directa	\$ 1,000	0 %	\$ 0	1.8* \$400: \$ 720	\$ 720	\$ 280

De las opciones consideradas vemos como la utilidad bruta sobre una apuesta promedio de \$1,000 pesos es muy sensible al incremento en las comisiones de los vendedores. Dado que las empresas consideran fijo el pago de los premios y que con alta competencia se incrementó hasta el 40% la comisión de los vendedores, opción 3, las empresas prefieren la venta directa del chance, opción 4, en la medida que la utilidad bruta es mayor.

Por supuesto la opción 4 hace que se presenten grandes cambios en el manejo del negocio y esto sólo es posible con altos volúmenes de ventas que hace que se presenten economías de escala. Para el gran empresario la competencia no los puede llevar a una situación intermedia, opciones 1 y 2, puesto que su margen o utilidad bruta es muy bajo.

La situación inestable del mercado en Medellín que generó los cambios mencionados, puede llevar a que los grandes empresarios concentren aún más el negocio dado que los pequeños empresarios del chance no pueden aguantar las condiciones de alta competencia. De otra parte, del análisis de su situación de costos se encuentra, que está en capacidad de incrementar el pago de regalías.

Afirman que una regalías entre el 10% y el 12% con crecimiento progresivo anual puede ser soportado por la empresa. Más "...es un absurdo".

Mediana, sus características son:

- Ventas en 5 municipios pequeños, con población alta rural y dispersa.
- 20 puntos de venta.
- 300 colocadores.
- Comisión al vendedor del 21%.
- Incentivo al cliente del 40%.
- 50 empleados de nómina básica.
- 5 oficinas, 1 por municipio.
- Sede central en Medellín.

En esta empresa el margen o la utilidad bruta es muy poca pues los la apuesta promedio es muy baja, menos de \$1,000. Esto hace que el aumento de la regalía al 17% lo consideren muy alto pues la empresa se encuentra "...en su punto de equilibrio y... sino esto (la venta de chance) no vale la pena".

Para ellos un incremento del 21% de la comisión a los vendedores es un imposible ya que el aumento del incentivo del 20% al 40% en los últimos meses elevo los costos de operación del negocio. De otra parte, dado que gran parte de las ventas se hacen en el campo no consideran como opción viable pues la venta en puestos directos. Por último, menciona que en las zonas en donde ellos trabajan, ante lo duro del negocio legal, un eventual aumento de la regalía es muy probable que se fomente el chance clandestino.

Pequeño, características:

- 4 municipios cercanos a Medellín y algunos barrios de esta ciudad.
- 2 puntos de venta.
- 100 colocadores.
- Comisión del 25% para los vendedores.
- Incentivo 40% vendedores y 80% en los puntos de venta.
- Empresa familiar, sólo 8 trabajadores.

Dado que la "guerra comercial" de Medellín llega a algunas de sus zonas de trabajo se vieron obligados a incrementar el incentivo hasta el 80%. Pero esto les genera problemas con sus mismos vendedores y afirman que la utilidad se disminuyó sensiblemente. Para ellos esta situación es insostenible y es necesario disminuir el incentivo pues bajar la comisión de los vendedores no lo consideran viable. Dicen que se debe controlar lo del incentivo por parte de las autoridades, pues este regulado pero que no aplican la ley.

Ante un aumento de la regalía al 17% opinan que esto los saca del negocio. En sus palabras "... una aumento de la regalía hace que cierre el negocio... ya lo tenemos conversado con los hermanos... si esto fuera tan bueno como piensan pues no estaría detrás de este mostrador dándole".

Las opiniones de los empresarios son muy consistentes con lo que arrojan las estimaciones de los modelos estimados en este trabajo.

B. Barranquilla

EMPRESAS	TIPO	COLOCADORES	PUESTOS FIJOS	CONSUMIDORES
APUESTAS HRIVERO	G	2 ⁵	2	2
APUESTAS JAVER	M	4	3	3
APUESTA LA PATICA	P	2	2	2
TOTAL	3	8	7	7

G: Grande M: Mediana P: Pequeña

Se analizaron los casos de los tres tipos de operadores (grande, mediano y pequeño). Se indagó información adicional para vendedores de puestos fijos y, consumidores o clientes de las agencias respectivas. Lo anterior, a manera de referencia y para contrastar algunos ítems de interés para el estudio. En total, se entrevistaron 8 colocadores, 7 vendedores de puestos fijos y 7 consumidores o clientes.

En términos generales hubo mucha prevención respecto a la “real intencionalidad del estudio”. Se observaron actitudes de poca apertura, preocupaciones, entre otros. Especialmente, por la participación de Minhacienda en este asunto. Todos, en el fondo reconocieron que aún se manejan ciertas ilegalidades en esta actividad, pero que son justificadas ya que el Estado les está “apretando mucho”, de ahí que su mayor preocupación es que los resultados de esta investigación conduzca a generarles más impuestos. Sin embargo, todas las entidades observan con “respeto y credibilidad” a Fedesarrollo y lo ven como un organismo altamente competente para mostrar neutralidad. Ayudó mucho al proceso el que el estudio estuviese respaldado por Feceazar.

⁵ Debido a la dificultad para localizar a otro colocador de la misma Apuesta, se reemplazó por uno de otra Empresa, en este caso Apuestas VROM.

Cabe anotar que de todas la Apuestas, la más “prevenida” y “preocupada” fue la de tipo GRANDE , y la menos prevenida, la de tipo PEQUEÑA, incluso ésta última se destacó por su amplia apertura a mostrar su verdadera situación.

Las respuestas más difíciles de obtener fueron aquellas que se asociaban a Para el caso de los concesionarios; acerca de pago en premios, y reserva para premios. Para el caso de los colocadores, sobre sus ingresos. Para estos últimos, se considera que las respuestas que ellos dieron a este ítem más que todo se refiere a “ganancia neta” respecto al último mes, pero no a la variable ingreso como tal. Lo anterior, si se tiene en cuenta que para la mayoría de los casos, al relacionar promedio del chance diario vs talonarios vendidos, los ingresos por ventas resultan más altos.

Dentro de los resultados que a primera vista se tienen de Barranquilla, es que se están manejando apuestas en un solo papelito, muy por encima de la apuesta máxima. Esto se pudo evidenciar directamente con los consumidores, por lo que se considera que hubiese sido muy pertinente llegar a esta fuente primaria para todos los casos de las Apuestas a nivel Nacional, igualmente con los vendedores, los cuales tienen una responsabilidad directa en el manejo del talonario. Vale considerar que tanto los colocadores, como los vendedores y consumidores se tomaron de diversos puntos de venta (estratos). La realidad muestra que, efectivamente, las Apuesta Grandes, por no decir una en particular, tienen un fuerte protagonismo en el mercado, y toda la infraestructura, logística y tecnología de la cual disponen indica que de alguna manera han tenido condiciones de sostenibilidad en el escenario donde operan.

Otro resultado de interés es que el valor de la comisión que dieron los colocadores resultó inferior a la que dieron los concesionarios.

ANEXO 2

METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRUCTURAS DE INGRESOS Y COSTOS DE LOS CONCESIONARIOS DE APUESTAS PERMANENTES

Las Estructuras de costos que se presentan anexas en este informe fueron construidas sobre los datos recogidos de las visitas de campo hechas para este estudio. Corresponden a información mensual. En total se hicieron once visitas a diferentes Concesionarios de Apuestas Permanentes en diferentes regiones del país de la siguiente manera: cuatro visitas en Boyacá, tres en Antioquia, tres en Atlántico y una en Magdalena.

Los Ingresos:

Para construir la estructura de ingresos de los Concesionarios de Apuestas Permanentes fue necesario hacer varios supuestos, el primero de ellos es que los CAPs distribuyen mensualmente el número de talonarios que se ganaron en la licitación en igual proporción. Segundo, se supone una apuesta promedio por “papelito” basada en las, que en la mayoría de los casos resultó mayor a la apuesta máxima legal permitida en la región. Tercero, se supone que todos los talonarios concesionados terminan siendo usados dentro del período de la concesión. Se presentan dos ítems con información de ingreso:

1. Ingresos por ventas de talonarios: corresponden a la venta de los talonarios por parte de los CAPs a los Colocadores o Vendedores. Este ingreso sólo se presenta en Boyacá.
2. Ingresos por apuestas: corresponden al número de “papelitos” mensuales en los cuales se apuesta por la apuesta promedio. Cada talonario tiene 50 “papelitos”.

Los Ingresos Totales están definidos como la suma simple de los dos ítems explicados anteriormente.

Los Gastos:

Las estructuras de gastos también están construidas bajo algunos supuestos. En primer lugar se supone que los CAPs solo pagan regalía sobre la apuesta máxima legal, Segundo, se supone que los gastos por impuestos de timbre y renta se alteran menos que proporcionalmente ante un aumento de la regalía. Tercero, en algunos casos las respuestas al indagar el costo que representaban los servicios públicos se dieron agregados, para estos casos se supuso una distribución uniforme para cada uno de los tres servicios. Se presentan los siguientes ítems como información de gasto:

1. La Regalía: Corresponde al 8.5% (valor para 1999, período de las licitaciones ecuestadas) de la apuesta máxima legal permitida regionalmente para cada "papelito". De nuevo es necesario recordar que cada talonario contiene 50 "papelitos" y se supone que el CAP utiliza todos los talonarios licitados en el período que corresponde.
2. Otros Costos de los Talonarios: Incluyen los impuestos de timbre y renta pagados por talonario
3. Arriendo: Es el rubro total por alquiler y depreciación de inmuebles pagado por los CAPs, tanto para la cede central como para los locales donde se expende el chance.
4. Administración: Corresponde a la totalidad de los gastos administrativos por fuera de los demás ítems presentados, tales como son: mensajería, papelería, entre otros. Nota: En algunos casos estos gastos están incluidos en otros rubros.
5. Empleados: Corresponde a los sueldos pagados de los empleados de planta de los concesionarios, incluyen prestaciones sociales y comisiones o extras.

6. Servicios Públicos: Es el rubro total por los servicios públicos pagados en todas las cedes y locales que tengan los concesionarios.
7. Vendedores: Corresponde a las comisiones pagadas a los Colocadores o vendedores sobre las ventas, aunque hay gran heterogeneidad en el porcentaje pagado el promedio está cerca al 26%
8. Promotores: Corresponde a las comisiones pagadas a los Promotores o jefes de área sobre las ventas, el promedio está cerca al 6%
9. Licencia: En algunos departamentos se cobra por la licencia de funcionamiento que debe emitir la Lotería o la beneficencia para los juegos de apuestas permanentes. Esta licencia se cobra anualmente.
10. Premios: Para este rubro fue necesario estudiar la probabilidad de tener que pagar un premio, para esto se supuso una apuesta promedio y se definió la probabilidad de pago como el número de “papelitos” vendidos sobre mil (posibilidad de apuesta) por la apuesta promedio regional, basada en la información proporcionada por Concesionarios, Vendedores y apostadores en las entrevistas de caso.
11. Financieros: Este rubro corresponde a la supuesta necesidad de los CAPs de tener una reserva de dinero para cubrir egresos provenientes de los premios. Dada la heterogeneidad de las respuestas se supuso que los CAPs tienen el 35% de los premios estimados en reservas y que pagan un costo de oportunidad de una tasa pasiva del mercado por tener estos recursos inmóviles.

Los Gastos Totales corresponden a la suma simple de los ítems antes planteados, y las Utilidades son el total de los ingresos menos el total de los costos. Las Consideraciones presentadas al final de cada ejercicio contable son las siguientes:

% Gastos: Es la utilidad operacional como porcentaje de los gastos totales.

% Ingresos: Utilidad operacional como porcentaje de los ingresos totales.

Utilidad Extraordinaria: Es la utilidad operacional menos el rendimiento de un CDT mes vencido, corresponde al beneficio o renta adicional por ser un monopolio.

Utilidad Anual: Es la utilidad mensual a una tasa de interés compuesta efectiva mensual.

Gastos Anuales: Es la sumatoria del valor presente de los gastos de un año de una empresa o CAP.

% Gastos Anuales: Es la Utilidad operacional anual sobre los Gastos operativos anuales.

Tabla de supuestos:

A la derecha de cada simulación contable (disco anexo) se presenta un cuadro con las variables exógenas las cuales se pueden modificar con un choque determinado. Estas son: Número de talonarios Mensuales; Apuesta Promedio; Apuesta Máxima; Costo del Talonario (variable endógena indexada a la regalía, a la apuesta máxima, y a los demás costos de los talonarios); Valor de venta del talonarios (únicamente para las regiones donde se vende); Regalía; CDT mes vencido; DTF mensual; comisión a vendedores; comisión a promotores; Incentivo a compradores por los Colocadores; Incentivo directo de los CAPs; Otros costos de los talonarios.

Formulario o Guía de Entrevista para Concesionarios de Apuestas Permanentes (CAP) y/o Asociados:

Para Obtener información homogénea de todos los concesionarios visitados, se elaboro un formulario de encuesta en el cual se pedía la descripción del mercado del Chance en la región además de los datos contables básicos de las empresas y algunas preguntas para vendedores de chance y consumidores. El formulario consta de 5 secciones, en su orden: Información General, Relación con

el Concesionario, Información de la Empresa, Información de los Colocadores e Información Complementaria. A continuación se presenta la guía de entrevista o formulario.

Estructuras de Costos (diskettes adjuntos)

Apuestas Permanentes

Ingresos y Gastos Operativos Mensuales			
Cuenta	Valor	Supuestos	
Ingresos y Gastos Operativos Mensuales			
Mercado Potencial:	Mediano		
Empresa:	Grande		
		Supuestos	
		Talonarios	50000
		Apuesta Prom.	2000
		Apuesta Máxima	900
		Costo Talonario	5300
		Valor de Venta Talon.	
		Regalía	8.50%
		CDT mes vencido	10.11%
		DTF mensual	9.80%
Ingresos			
Ingresos por Ventas de Talon.		Comision Vended.	
Ingresos por Apuestas	5,000,000,000	Comisión Promot.	
Ingresos Totales	5,000,000,000	Incentivo Vendedores	
Gastos		Incentivo Oficinas	80.00%
Regalía	191,250,000	Otros Costos del Talon.	38.56%
Impuestos Talonarios	73,750,000	Consideraciones	
Ariendo	316,800,000	% Gastos	7.26%
Administración	61,000,000	% Ingresos	6.77%
Empleados	254,540,000	Utilidad Extraordinaria	-2.85%
Agua	14,400,000	Utilidad Anual	7,745,255,810
Luz	14,400,000	Gastos Anuales	55,338,000,000
Teléfono	14,400,000	% Gasos Anuales	13.85%
Promotores			
Vendedores			
Licencia			
Premios	3,600,000,000		
Financieros	120,960,000		
Gastos Totales	4,661,500,000		
Utilidad	338,500,000		

Dentro de los supuestos es posible modificar, el número de talonarios, apuesta promedio y máxima, la regalía, el costo de oportunidad de la inversión, las comisiones a promotores y vendedores entre otras variables exógenas.

ANEXO 3
ESTADOS FINANCIEROS DE EMPRESAS DE JUEGOS
LOCALIZADOS – JUEGOS VIGILADOS POR ECOSALUD

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
INGRESOS OPERACIONALES	2,280.00
Explotación de:	2,280.00
Máquinas	659.00
Mesas	
Bingos	
Apuestas Hípicas, Deportivas, Caninas	
Apuestas Cuatro y Cinco Cifras	1,581.00
Otros	40.00
Alquiler de:	
Máquinas	
Mesas	
Bingos	
Otros	
DEVOL., REBAJAS Y DESCUENTOS VENTAS	-
Devoluciones y Descuentos en Ventas	
UTILIDAD BRUTA	2,280.00
COSTO DE VENTAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	1,417.00
Premios	768.00
Transferencias al Sector de la Salud	534.00
Derechos de Explotación	115.00
Otros	
GASTOS OPERACIONALES	1,749.00
ADMINISTRATIVOS	803.00
De Personal	207.00
Honorarios	31.00
Impuestos	41.00
Arrendamientos	4.00
Contribuciones y Afiliaciones	5.00
Seguros	14.00
Servicios	126.00
Gastos Legales	8.00
Mantenimiento y Reparaciones	11.00
Adecuación e Instalación	8.00
Gastos de Viaje	6.00
Depreciaciones	286.00
Amortizaciones	
Diversos	56.00
Provisiones	
DE VENTAS	946.00
De Personal	104.00
Honorarios	15.00
Impuestos	22.00
Arrendamientos	122.00
Contribuciones y Afiliaciones	

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
Seguros	2.00
Servicios	307.00
Gastos Legales	2.00
Mantenimiento y Reparaciones	16.00
Adecuación e Instalación	49.00
Gastos de Viaje	1.00
Depreciaciones	49.00
Amortizaciones	7.00
Financieros - Reajuste del Sistema	-
Diversos	248.00
Provisiones	2.00
UTILIDAD OPERACIONAL	(886.00)
INGRESOS NO OPERACIONALES	836.00
Otras Ventas (Anexo 10)	11.00
Financieros	2.00
Dividendos y Participaciones	
Arrendamientos	30.00
Comisiones	6.00
Utilidad en Venta de Propiedades, Planta y Equipo	146.00
Utilidad en Venta de Otros Bienes	
Recuperaciones	535.00
Indemnizaciones	
Ingresos de Ejercicios Anteriores	22.00
Diversos	84.00
GASTOS NO OPERACIONALES	155.00
Financieros	40.00
Pérdida en Venta y Retiro de Bienes	4.00
Gastos Extraordinarios	99.00
Diversos	12.00
UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	(205.00)
CORRECCIÓN MONETARIA	3.00
Utilidad por Inflación	3.00
Pérdida por Inflación	
UTILIDAD O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS	(202.00)
IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	65.00
Impuesto de Renta y Complementarios	65.00
UTILIDAD O PÉRDIDA NETA	N\$ (267.00)

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
INGRESOS OPERACIONALES	1,765.00
Explotación de:	1,765.00
Máquinas	1,765.00
Mesas	-
Bingos	-
Apuestas Hípicas, Deportivas, Caninas	-
Apuestas Cuatro y Cinco Cifras	-
Otros	-
Alquiler de:	-
Máquinas	-
Mesas	-
Bingos	-
Otros	-
DEVOL., REBAJAS Y DESCUENTOS VENTAS	-
Devoluciones y Descuentos en Ventas	-
UTILIDAD BRUTA	1,765.00
COSTO DE VENTAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	609.00
Premios	-
Transferencias al Sector de la Salud	502.00
Derechos de Explotación	107.00
Otros	-
GASTOS OPERACIONALES	1,235.00
ADMINISTRATIVOS	397.00
De Personal	243.00
Honorarios	60.00
Impuestos	12.00
Arrendamientos	-
Contribuciones y Afiliaciones	-
Seguros	13.00
Servicios	18.00
Gastos Legales	1.00
Mantenimiento y Reparaciones	8.00
Adecuación e Instalación	-
Gastos de Viaje	8.00
Depreciaciones	23.00
Amortizaciones	-
Diversos	11.00
Provisiones	-
DE VENTAS	838.00
De Personal	165.00
Honorarios	-
Impuestos	4.00
Arrendamientos	45.00
Contribuciones y Afiliaciones	-

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
Seguros	-
Servicios	355.00
Gastos Legales	-
Mantenimiento y Reparaciones	32.00
Adecuación e Instalación	2.00
Gastos de Viaje	5.00
Depreciaciones	207.00
Amortizaciones	-
Financieros - Reajuste del Sistema	-
Diversos	23.00
Provisiones	-
UTILIDAD OPERACIONAL	(79.00)
INGRESOS NO OPERACIONALES	21.00
Otras Ventas (Anexo 10)	-
Financieros	11.00
Dividendos y Participaciones	-
Arrendamientos	-
Comisiones	-
Utilidad en Venta de Propiedades, Planta y Equipo	-
Utilidad en Venta de Otros Bienes	-
Recuperaciones	5.00
Indemnizaciones	2.00
Ingresos de Ejercicios Anteriores	-
Diversos	3.00
GASTOS NO OPERACIONALES	231.00
Financieros	84.00
Pérdida en Venta y Retiro de Bienes	136.00
Gastos Extraordinarios	10.00
Diversos	1.00
UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	(289.00)
CORRECCIÓN MONETARIA	37.00
Utilidad por Inflación	37.00
Pérdida por Inflación	-
UTILIDAD O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS	(252.00)
IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	11.00
Impuesto de Renta y Complementarios	11.00
UTILIDAD O PÉRDIDA NETA	N\$ (263.00)

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
INGRESOS OPERACIONALES	3,178.00
Explotación de:	3,178.00
Máquinas	1,439.00
Mesas	
Bingos	1,739.00
Apuestas Hípicas, Deportivas, Caninas	
Apuestas Cuatro y Cinco Cifras	
Otros	-
Alquiler de:	-
Máquinas	-
Mesas	-
Bingos	-
Otros	-
DEVOL., REBAJAS Y DESCUENTOS VENTAS	-
Devoluciones y Descuentos en Ventas	-
UTILIDAD BRUTA	3,178.00
COSTO DE VENTAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	417.00
Premios	-
Transferencias al Sector de la Salud	343.00
Derechos de Explotación	74.00
Otros	-
GASTOS OPERACIONALES	2,662.00
ADMINISTRATIVOS	729.00
De Personal	278.00
Honorarios	42.00
Impuestos	5.00
Arrendamientos	130.00
Contribuciones y Afiliaciones	48.00
Seguros	15.00
Servicios	40.00
Gastos Legales	1.00
Mantenimiento y Reparaciones	13.00
Adecuación e Instalación	
Gastos de Viaje	22.00
Depreciaciones	126.00
Amortizaciones	
Diversos	9.00
Provisiones	
DE VENTAS	1,933.00
De Personal	663.00
Honorarios	
Impuestos	348.00
Arrendamientos	519.00
Contribuciones y Afiliaciones	20.00
Seguros	23.00
Servicios	56.00

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

Cuentas	Valores
Gastos Legales	1.00
Mantenimiento y Reparaciones	24.00
Adecuación e Instalación	
Gastos de Viaje	
Depreciaciones	201.00
Amortizaciones	78.00
Financieros - Reajuste del Sistema	
Diversos	
Provisiones	-
UTILIDAD OPERACIONAL	99.00
INGRESOS NO OPERACIONALES	570.00
Otras Ventas (Anexo 10)	
Financieros	473.00
Dividendos y Participaciones	
Arrendamientos	3.00
Comisiones	
Utilidad en Venta de Propiedades, Planta y Equipo	59.00
Utilidad en Venta de Otros Bienes	
Recuperaciones	31.00
Indemnizaciones	
Ingresos de Ejercicios Anteriores	
Diversos	4.00
GASTOS NO OPERACIONALES	277.00
Financieros	221.00
Pérdida en Venta y Retiro de Bienes	2.00
Gastos Extraordinarios	
Diversos	54.00
UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	392.00
CORRECCIÓN MONETARIA	(251.00)
Utilidad por Inflación	-
Pérdida por Inflación	251.00
UTILIDAD O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS	141.00
IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	81.00
Impuesto de Renta y Complementarios	81.00
UTILIDAD O PÉRDIDA NETA	N\$ 60.00

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
INGRESOS OPERACIONALES	2,451.00
Explotación de:	2,451.00
Máquinas	1,864.00
Mesas	587.00
Bingos	
Apuestas Hípicas, Deportivas, Caninas	
Apuestas Cuatro y Cinco Cifras	
Otros	
Alquiler de:	
Máquinas	
Mesas	
Bingos	
Otros	
DEVOL., REBAJAS Y DESCUENTOS VENTAS	-
Devoluciones y Descuentos en Ventas	
UTILIDAD BRUTA	2,451.00
COSTO DE VENTAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	-
Premios	
Transferencias al Sector de la Salud	
Derechos de Explotación	
Otros	
GASTOS OPERACIONALES	2,332.00
ADMINISTRATIVOS	778.00
De Personal	79.00
Honorarios	38.00
Impuestos	24.00
Arrendamientos	26.00
Contribuciones y Afiliaciones	
Seguros	11.00
Servicios	243.00
Gastos Legales	1.00
Mantenimiento y Reparaciones	8.00
Adecuación e Instalación	2.00
Gatos de Viaje	3.00
Depreciaciones	77.00
Amortizaciones	
Diversos	266.00
Provisiones	
DE VENTAS	1,554.00
De Personal	134.00
Honorarios	

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
Impuestos	378.00
Arrendamientos	104.00
Contribuciones y Afiliaciones	
Seguros	3.00
Servicios	670.00
Gastos Legales	1.00
Mantenimiento y Reparaciones	32.00
Adecuación e Instalación	46.00
Gastos de Viaje	3.00
Depreciaciones	6.00
Amortizaciones	3.00
Financieros - Reajuste del Sistema	
Diversos	157.00
Provisiones	17.00
UTILIDAD OPERACIONAL	119.00
INGRESOS NO OPERACIONALES	33.00
Otras Ventas (Anexo 10)	13.00
Financieros	6.00
Dividendos y Participaciones	
Arrendamientos	
Comisiones	7.00
Utilidad en Venta de Propiedades, Planta y Equipo	
Utilidad en Venta de Otros Bienes	
Recuperaciones	4.00
Indemnizaciones	
Ingresos de Ejercicios Anteriores	1.00
Diversos	2.00
GASTOS NO OPERACIONALES	193.00
Financieros	172.00
Pérdida en Venta y Retiro de Bienes	
Gastos Extraordinarios	9.00
Diversos	12.00
UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	(41.00)
CORRECCIÓN MONETARIA	1.00
Utilidad por Inflación	1.00
Pérdida por Inflación	
UTILIDAD O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS	(40.00)
IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	89.00
Impuesto de Renta y Complementarios	89.00
UTILIDAD O PÉRDIDA NETA	N\$ (129.00)

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

Cuentas	Valores
INGRESOS OPERACIONALES	841.00
Explotación de:	841.00
Máquinas	
Mesas	
Bingos	
Apuestas Hípicas, Deportivas, Caninas	841.00
Apuestas Cuatro y Cinco Cifras	
Otros	
Alquiler de:	-
Máquinas	
Mesas	
Bingos	
Otros	
DEVOL., REBAJAS Y DESCUENTOS VENTAS	-
Devoluciones y Descuentos en Ventas	
UTILIDAD BRUTA	841.00
COSTO DE VENTAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	-
Premios	
Transferencias al Sector de la Salud	
Derechos de Explotación	
Otros	
GASTOS OPERACIONALES	1,173.00
ADMINISTRATIVOS	1,173.00
De Personal	112.00
Honorarios	12.00
Impuestos	147.00
Arrendamientos	205.00
Contribuciones y Afiliaciones	11.00
Seguros	18.00
Servicios	309.00
Gastos Legales	1.00
Mantenimiento y Reparaciones	5.00
Adecuación e Instalación	2.00
Gastos de Viaje	3.00
Depreciaciones	99.00
Amortizaciones	213.00
Diversos	36.00
Provisiones	
DE VENTAS	-
De Personal	
Honorarios	
Impuestos	
Arrendamientos	
Contribuciones y Afiliaciones	

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
Seguros	
Servicios	
Gastos Legales	
Mantenimiento y Reparaciones	
Adecuación e Instalación	
Gastos de Viaje	
Depreciaciones	
Amortizaciones	
Financieros - Reajuste del Sistema	
Diversos	
Provisiones	
UTILIDAD OPERACIONAL	(332.00)
INGRESOS NO OPERACIONALES	319.00
Otras Ventas (Anexo 10)	
Financieros	319.00
Dividendos y Participaciones	
Arrendamientos	
Comisiones	
Utilidad en Venta de Propiedades, Planta y Equipo	
Utilidad en Venta de Otros Bienes	
Recuperaciones	
Indemnizaciones	
Ingresos de Ejercicios Anteriores	
Diversos	
GASTOS NO OPERACIONALES	22.00
Financieros	20.00
Pérdida en Venta y Retiro de Bienes	
Gastos Extraordinarios	
Diversos	2.00
UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	(35.00)
CORRECCIÓN MONETARIA	(8.00)
Utilidad por Inflación	
Pérdida por Inflación	8.00
UTILIDAD O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS	(43.00)
IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	-
Impuesto de Renta y Complementarios	
UTILIDAD O PÉRDIDA NETA	N\$ (43.00)

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

CUENTAS	VALORES
INGRESOS OPERACIONALES	546,564.00
Explotación de:	546,564.00
Máquinas	546,564.00
Mesas	
Bingos	
Apuestas Hípicas, Deportivas, Caninas	
Apuestas Cuatro y Cinco Cifras	
Otros	
Alquiler de:	-
Máquinas	
Mesas	
Bingos	
Otros	
DEVOL., REBAJAS Y DESCUENTOS VENTAS	-
Devoluciones y Descuentos en Ventas	
UTILIDAD BRUTA	546,564.00
COSTO DE VENTAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	208.00
Premios	
Transferencias al Sector de la Salud	
Derechos de Explotación	
Otros	208.00
GASTOS OPERACIONALES	507,662.00
ADMINISTRATIVOS	465,964.00
De Personal	193,714.00
Honorarios	3,619.00
Impuestos	127,399.00
Arrendamientos	71,202.00
Contribuciones y Afiliaciones	1,952.00
Seguros	8,958.00
Servicios	39,566.00
Gastos Legales	3,059.00
Mantenimiento y Reparaciones	2,934.00
Adecuación e Instalación	
Gastos de Viaje	
Depreciaciones	
Amortizaciones	
Diversos	13,561.00
Provisiones	
DE VENTAS	41,698.00
De Personal	
Honorarios	
Impuestos	32.00
Arrendamientos	
Contribuciones y Afiliaciones	
Seguros	

ESTADO DE RESULTADOS

Cifras en Millones de Pesos

Cuentas	Valores
Servicios	8,511.00
Gastos Legales	
Mantenimiento y Reparaciones	
Adecuación e Instalación	
Gastos de Viaje	
Depreciaciones	33,155.00
Amortizaciones	
Financieros - Reajuste del Sistema	
Diversos	
Provisiones	
UTILIDAD OPERACIONAL	38,694.00
INGRESOS NO OPERACIONALES	10,259.00
Otras Ventas (Anexo 10)	
Financieros	1,349.00
Dividendos y Participaciones	
Arrendamientos	
Comisiones	
Utilidad en Venta de Propiedades, Planta y Equipo	2,926.00
Utilidad en Venta de Otros Bienes	
Recuperaciones	
Indemnizaciones	3,758.00
Ingresos de Ejercicios Anteriores	
Diversos	2,226.00
GASTOS NO OPERACIONALES	21,308.00
Financieros	19,256.00
Pérdida en Venta y Retiro de Bienes	
Gastos Extraordinarios	
Diversos	2,052.00
UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	27,645.00
CORRECCIÓN MONETARIA	802.00
Utilidad por Inflación	802.00
Pérdida por Inflación	
UTILIDAD O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS	28,447.00
IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	10,782.00
Impuesto de Renta y Complementarios	10,782.00
UTILIDAD O PÉRDIDA NETA	N\$ 17,665.00

ANEXO 4
LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE PARA LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR

Artículo Primero.

Uno. Corresponde a la Administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias puedan ser autorizados, la reglamentación general de los mismos y la competencia para autorización y organización de las actividades específicas destinadas a hacer posible la práctica de aquéllos.

Dos. La Administración del Estado podrá asumir la responsabilidad de la organización de los juegos de azar y desempeñarla directamente o a través de entidades públicas o privadas, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Tres. Las Loterías y Apuestas del Estado, los sorteos realizados por la Organización Nacional de Ciegos, continuarán regulándose por sus normas privativas y no quedarán afectadas en ningún aspecto por la presente disposición.

Artículo Segundo.

Los artículos 349 y 350 del Código Penal quedan redactados como sigue:

Artículo Tercero.

Con independencia de los tributos estatales y locales a que estén sometidas, con arreglo a la legislación vigente, las sociedades o empresas que desarrollan las actividades a que se refiere el presente Real Decreto-Ley, los casinos y demás locales, instalaciones o recintos autorizados para el juego, quedarán sujetos a la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, en las siguientes condiciones:

Primero.- Hecho imponible: constituirá el hecho imponible la autorización, celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar.

Segundo.- Sujeto pasivo: serán sujetos pasivos de la tasa los organizadores y las empresas cuyas actividades incluyan la celebración de juegos de suerte, envite o azar. Serán responsables solidarios de la tasa los dueños y empresarios de los locales donde se celebren.

Tercero.- Base imponible: será la base imponible de la tasa, los ingresos brutos que los casinos obtengan procedentes del juego o las cantidades que los jugadores dediquen a su participación en los juegos que tengan lugar en los distintos locales, instalaciones o recintos donde se celebren juegos de suerte, envite o azar. La base imponible se determinará en régimen de estimación directa u objetiva.
En el primer caso, el sujeto pasivo quedará obligado a realizar la liquidación tributaria en la forma y casos que reglamentariamente se determinen.

Cuarto.- Tipos tributarios y cuotas fijas.

Uno. Tipos tributarios.

- a. El tipo tributario general será del 20 %.
- b. En los casinos de juego se aplicará la siguiente tarifa:

c.

Porción de la base imponible comprendida entre pesetas	Tipo aplicable
Entre 0 y 220.000.000	20
Entre 220.000.001 y 364.000.000	35
Entre 364.000.001 y 726 000 000	45
Más de 726.000.000	55

Dos. Cuotas fijas.

En los casos de explotación de máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de los juegos, la cuota se determinará en función de la clasificación de las máquinas realizada por el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por el Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, según las normas siguientes:

A. Máquinas tipo *B* o recreativas con premio:

a. Cuota anual: 456.000 pesetas.

b. Cuando se trate de máquinas o aparatos automáticos tipo *B* en los que puedan intervenir dos o más jugadores de forma simultánea y siempre que el juego de cada uno de ellos sea independiente del realizado por otros jugadores, serán de aplicación las siguientes cuotas:

- Máquinas o aparatos de dos jugadores: Dos cuotas con arreglo a lo previsto en la letra a) anterior.

- Máquinas o aparatos de tres o más jugadores: 929.000 pesetas, más el resultado de multiplicar por 2.235 el producto del número de jugadores por el precio máximo autorizado para la partida.

B. Máquinas tipo C o de azar:

- a. Cuota anual: 669.000 pesetas.

Tres. Los tipos tributarios y cuotas fijas podrán ser modificados en las Leyes de Presupuestos.

Cuatro. En caso de modificación del precio máximo de 25 pesetas autorizado para la partida en máquinas de tipo B o recreativas con premio, la cuota tributaria de 456.000 pesetas de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, se incrementará en 10.500 pesetas por cada cinco pesetas en que el nuevo precio máximo autorizado exceda de 25.

Si la modificación se produjera con posterioridad al devengo de la tasa, los sujetos pasivos que exploten máquinas con permisos de fecha anterior a aquélla en que se autorice la subida deberán autoliquidar e ingresar la diferencia de cuota que corresponda en la forma y plazos que determine el Ministerio de Economía y Hacienda. No obstante lo previsto en el párrafo anterior, la autoliquidación e ingreso será sólo del 50 % de la diferencia, si la modificación del precio máximo autorizado para la partida se produce después del 30 de junio.

Quinto.- Devengo:

1. La tasa se devengará con carácter general por la autorización y, en su defecto, organización o celebración del juego.
2. Tratándose de máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar, la tasa será exigible por años

naturales, devengándose en 1 de enero de cada año en cuanto a los autorizados en años anteriores. En el primer año, el devengo coincidirá con la autorización, abonándose en su entera cuantía según los importes fijados en el apartado 4 anterior, salvo que aquella se otorgue después del 1 de julio, en cuyo caso por ese año se abonara solamente el 50 % de la tasa.

El ingreso de la tasa se realizará en pagos fraccionados trimestrales iguales, que se efectuarán entre los días 1 y 20 de los meses de enero, abril, julio y octubre. No obstante, en el primer año de autorización, el pago de los trimestres ya vencidos o corrientes deberá hacerse en el momento de la autorización, abonándose los restantes de la misma forma establecida en el párrafo anterior.

3. Reglamentariamente se determinará la forma y el tiempo en que el pago ha de realizarse en cada caso, así como los supuestos en que será obligatoria la utilización de cartones y papeletas para la celebración de los respectivos juegos, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, expedidos o estampados por el Servicio Nacional de Loterías y numerado correlativamente. En estos casos dichos cartones y papeletas tendrán la consideración jurídica de *efectos estancados*.

Sexto.- Sanción:

1. Con independencia de las sanciones que correspondan por aplicación de las disposiciones tributarias, la falta de pago de la tasa o la ocultación total o parcial de la base imponible determinará, automáticamente, la suspensión de la autorización administrativa durante un plazo máximo de seis

meses. La reincidencia se sancionará con la pérdida definitiva de la autorización.

2. En la tasa que grava la explotación de máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar la efectividad de la suspensión temporal o definitiva de la autorización administrativa, a que se refiere el número anterior, se llevará a cabo mediante el precinto de la máquina o aparato a que la infracción se refiera. La misma máquina o aparato será asimismo embargada, quedando afecta al pago de las cantidades que en cada caso proceda.

Séptimo.- Conforme a lo previsto en el artículo 13.6 de la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, las bases, tipos tributarios y cuotas fijas, devengo, exenciones y bonificaciones tributarias, serán las aprobadas por la Comunidad Autónoma.

Las normas relativas a base imponible, tipos tributarios y cuotas fijas así como devengo, previstas, respectivamente, en los apartados tercero, cuarto y quinto del presente artículo, serán de aplicación en defecto de norma dictada por la Comunidad Autónoma o si ésta no hubiese asumido competencias normativas en materia de tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.

Artículo Cuarto.

Uno. Se autoriza al Gobierno:

- a. Para dictar, a propuesta del Ministro del Interior, las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el presente Real Decreto-Ley, determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquellas.

- b. Para dictar, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, la normativa necesaria para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la tasa a que se refiere el artículo anterior y para determinar el régimen de control de exportación de divisas por jugadores residentes en el extranjero. No obstante, la regulación referida a la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la tasa sólo será de aplicación en defecto de norma dictada por la Comunidad Autónoma o si ésta no hubiese asumido competencias normativas en materia de tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.
- c. Para determinar, a propuesta del Ministro de Industria, el régimen de iniciación y funcionamiento de actividades de fabricación de material para juegos de azar.

Dos. Se autoriza al Ministerio del Interior para establecer reglas especiales en cuanto a la constitución y funcionamiento de sociedades de casinos de juego.

Tres. La participación extranjera en el capital de las sociedades o empresas que se dediquen a las actividades reguladas en este Real Decreto-Ley será determinada reglamentariamente cuando el Gobierno decida que dicha participación sea inferior al porcentaje que venga fijado con carácter general.

Artículo Quinto.

Del presente Real Decreto-Ley se dará cuenta inmediata a las Cortes Españolas.

Dado en Madrid a 25 de febrero de 1.977.

- Juan Carlos R. -

El Presidente del Gobierno,

Adolfo Suárez González.

Notas:

Este Real Decreto-ley permanece derogado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía por Ley 2/1986, de 19 de abril.

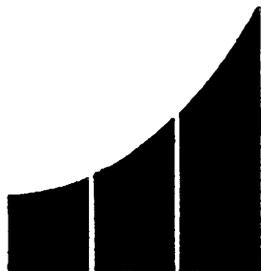
Artículo**Tercero:**

Redacción según Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

Redacción según Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.

Artículo**Segundo:**

Las modificaciones que practica esta disposición se está refiriendo al texto del antiguo Código Penal, redacción que omitimos, dado que en la actualidad ha perdido su vigencia.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.