



CEPB

Confederación de Empresarios
Privados de Bolivia



Boletín Informativo - Unidad de Análisis Legislativo • Año 2 • No. 14 • Agosto 2013 • www.cepb.org.bo

UNA APROXIMACIÓN SOBRE LA AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DEL JUEGO (AJ). COMPETENCIAS, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

La Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego (AJ) fue creada mediante la Ley N° 060 de 25 de noviembre de 2010, como aquella dependencia pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, supedita al Ministerio de Economía y facultada para otorgar licencias y autorizaciones, fiscalizar, controlar y sancionar las operaciones de las actividades referidas a los juegos de lotería y de azar, comprendiéndose en tal género a los sorteos, loterías y promociones empresariales conforme las previsiones contenidas en las normas legales respectivas.

Resulta particularmente importante a los fines de definir el ámbito de su competencia y la amplitud de las facultades a ejercer, destacar que el concepto transversal que tal autoridad administrativa debe contemplar es el de la concurrencia del azar en las actividades emprendidas por el administrado, de tal suerte que ésta y no otra, es la característica necesaria e imprescindible para que aquellas se hallen reguladas y alcanzadas por la competencia de un ente público de las características de la AJ.

Por ello, la Ley N° 060 reconoce como actividades bajo su competencia a las siguientes:

a) La lotería, como un género que bajo cualquier modalidad, comprende un sorteo abierto en el que se premian, con diversas cantidades

de dinero o en especie, varios billetes seleccionados al azar o a la suerte entre un gran número de ellos vendidos públicamente.

- b) Los juegos de azar, comprensivos de aquellos en los cuales las posibilidades de ganar o perder no dependen exclusivamente de la habilidad del jugador sino de la suerte, de la casualidad o de otro factor aleatorio, donde el jugador paga y/o apuesta por participar del juego a cambio de un premio en dinero o en especie.
- c) El sorteo, entendido como aquella modalidad de juego en la que se otorgan premios en dinero o en especie en los casos en los que un número o números expresados en los billetes de lotería, bingos, cartones o boletos en poder del jugador u otra forma de registro, coincidan en todo o en parte con el número determinado al azar.
- d) Las promociones empresariales catalogadas como aquellas actividades destinadas a obtener un incremento en la venta o captación de clientes, a cambio de premios en dinero, bienes o servicios otorgados mediante sorteos, o por azar, siempre que el acceso al sorteo no implique un pago por derecho de participación.



En lo que respecta a los sujetos que se hallan obligados bajo la normativa de la AJ, se tienen:

- a) Una primera categoría nominada como “operador”, comprendiendo en tal concepto a las personas jurídicas, - nótese esta especial restricción, pues a decir de esta definición, no podrían ser operadores las personas naturales,- de carácter privado establecidas en el país que tengan como giro comercial esta actividad. Inequívocamente esta especificidad nos lleva hacia personas jurídicas constituidas como sociedades comerciales.

Se entienden también como operadores, a las entidades públicas del nivel central, departamental y municipal.

- b) Si bien la Ley N° 060 no reconoce expresamente otra categoría, no es menos cierto que fruto de diversas disposiciones, como es el caso del Art. 27 de dicha norma y las complementaciones reglamentarias del D.S. N° 781 de 2 de febrero de 2011, se reconoce como sujeto obligado a, toda persona natural o jurídica que desarrolle actividades relativas a promoción empresarial en el contexto referido por la Ley N° 060.

Las referencias legales anotadas, remiten inevitablemente hacia la obligación de tramitar la licencia o autorización correspondiente para todas las actividades descritas en el ámbito de la supervisión y fiscalización por la AJ, para tal propósito los Decretos Supremos N° 781 y 782 de 2 de febrero de 2011, disponen regulaciones administrativas sobre las competencias, trámites y requisitos a desarrollarse ante la AJ, siendo complementadas por regulaciones administrativas regulatorias que describen en extenso los trámites administrativos al respecto.

La ruta crítica de los trámites se discrimina según la actividad que se desea registrar, debiendo los operadores acreditar todos ellos su existencia legal, el cumplimiento de determinados requerimientos de seguridad en máquinas y equipos, solvencia económico

financiera, la especificación del funcionamiento de los eventuales equipos, el régimen de inversiones a realizar, entre otros.

En el mismo orden de ideas y, en lo que respecta, especialmente a los eventuales obligados dedicados a desarrollar promociones empresariales y juegos de sorteo con fines benéficos, igualmente deberán acreditar su existencia legal, lo mismo que presentar una explicación exhaustiva del modo y operativa de la promoción empresarial según requerimientos permanentemente actualizados por parte de la AJ.

Tanto la actividad de los operadores, cuanto la de las eventuales personas, naturales o colectivas, que desarrollen promociones empresariales, están gravadas por el Impuesto al Juego, detallándose las características del mismo. Los usuarios de los juegos de azar, igualmente son sujetos pasivos del Impuesto a la Participación en Juegos, contando también con un régimen tributario dispuesto a tal efecto.

Evidentemente, el régimen de regulación se torna algo más difuso en lo que respecta a las promociones empresariales y las actividades que pudieran estar sometidas al azar, pues al no contar con un entendimiento general sobre dicho concepto, como condición de identificación de su procedencia, las exigencias de registros son generales, esto es se extienden hacia una serie de actividades que incluso pueden representar simples presentaciones de productos y exposición de ellos en el mercado nacional, sin que de manera alguna participe el azar en tales circunstancias y no supongan contienda alguna, ni participación de jugadores.

No obstante estos iniciales objetivos, la actividad de la AJ se ha visto amplificada hacia actividades tales como promociones empresariales, juegos con fines benéficos e incluso eventos escolares, cuyo margen de ilegalidad es mínimo, sino nulo y que sólo pareciera ser pueden justificar la realización de actividades de fiscalización destinadas a sancionar a determinadas personas y obtener ingresos por tal concepto.



En general, la problemática que atraviesa el sector privado en lo que respecta al ámbito de regulación de la AJ, guarda relación con:

- a) Deficiencia en la regulación: La definición de promoción empresarial es vaga y precisa aclararse, lo mismo que el concepto genérico de premio, excluyendo cualesquier referencia aproximada a descuentos, bonificaciones o combos. Deben trabajarse las definiciones sobre las prácticas comerciales comunes sujetas a fiscalización con claridad, lo mismo aquellas que no se hallan alcanzadas con tal norma.
- b) Insuficiencia en la unificación de criterios sobre la aplicación de la normativa: A más de una regulación insuficiente, las dependencias regionales de la AJ tienen diversidad de criterios a la hora de enfrentarse a problemas concretos, de tal suerte que la interpretación está librada al funcionario público, sin que existan, reiteramos, parámetros claros en las disposiciones específicas.
- c) Disposiciones rígidas y excesivas: Las regulaciones específicas se han diseñado de una manera tal que el afán fiscalizador y eventualmente sancionador, prima en detrimento de la actividad y ejercicio del giro social del operador y eventual administrado. Las excesivas solicitudes y requerimientos suponen, las más de las veces, cargas y costos adicionales para los operadores que pudieran reducirse con una eficiente regulación y fiscalización.
- d) Régimen de fiscalización sobredimensionado: Los problemas anotados en la fase de la obtención de la licencia o autorización, definitivamente derivan en un régimen de fiscalización tan ampuloso como discrecional, imponiendo sobre todo al eventual administrado, -v.g. aquél que registra eventualmente una promoción empresarial-, la presentación de documentación relativa a información legal, contable, administrativa, financiera e informática que, al final sólo contribuye a mayor burocracia en detrimento de un sistema de fiscalización eficiente.

e) Régimen sancionatorio ajeno a los principios que lo deben caracterizar: El criterio sancionatorio de la AJ es absolutamente general, esto es, no realiza una discriminación en cuanto a las características diferenciadas de las actividades usuales de juego y azar en relación a las eventuales promociones empresariales y, mal asume que ambas son idénticas y merecen igual regulación en lo que respecta a las infracciones y proceso sancionatorio. Esta deficiencia supone en los hechos un desconocimiento al principio de proporcionalidad que debe caracterizar cualesquier proceso sancionatorio, garantizando que la imposición de una sanción esté inequívocamente ligada a la naturaleza y envergadura de la infracción cometida, sin que pueda librarse tal evaluación a la valoración arbitraria de un funcionario público.

En suma, la lógica inicial de una norma como la Ley N°060 definiendo la regulación de

actividades referidas a juegos de lotería y de azar, pareciera tener razón de ser en la misión del Estado para preservar que todas las actividades lucrativas se realicen en un marco de legalidad, sin permitir que las mismas pudieran utilizarse para legitimar ganancias o bien determinar la generación de un mercado informal de diversión, con los consiguientes daños colaterales en cuanto a tributación y, en general, en cuanto al cumplimiento de la normativa legal, respecta.

En el ámbito que ocupa a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, la voluntad del legislador no ha estado acompañada de manera eficiente por una regulación clara, en el marco estricto de la Ley, concibiendo la amplificación de conductas y atribuciones, lo mismo que la definición de requisitos excesivos más que para facilitar las funciones de supervisión y fiscalización, para garantizar sus facultades sancionatorias.



La Paz - Bolivia