Presentación a la Comisión de Economía de la Hon. Cámara de Diputados y Diputadas.

Martes 10 de enero 2023

Macarena Carvallo, Presidenta Polla Chilena de Beneficencia S.A.

INTRODUCCIÓN: ¿porqué este proyecto de ley es inadecuado?

- 1- **NO AGREGARÁ EL VALOR ESPERADO AL FISCO**. Los impactos que la introducción de la Libre Competencia traerá en el juego, afectaran la recaudación actual de la Polla Chilena de Beneficencia, la Lotería de Concepción y los Casinos establecidos. De hecho ya lo está haciendo. ¿Trasladará demanda desde estas instituciones hacia las plataformas de las casas de juegos? Desde luego que si, pero con un rendimiento recaudatorio fiscal mucho menor. Polla Chilena hoy paga en promedio $430 pesos en impuesto por cada $1.000 jugados. El proyecto de ley estima esa recaudación será de $100 por cada $1.000 producto de la misma competencia entre empresas (pagar más premios).

- 2- **AFECTARA GRAVEMENTE EL OBJETIVO DE LIMITAR O MANTENER EN CONTROL EL IMPACTO EN EL JUEGO PATOLÓGICO**: De hecho ya está ocurriendo. La expansión de la demanda prevista en el proyecto de ley, que le permite recabar us$50 millones, implica expandir el actual mercado del juego a más del triple de su tamaño actual. Dadas las *actuales tasas* de juego problemático (5,4% pob > 18 años) esto implica un incremento severo del Costo Social del Juego que más que compensará, en varias decenas de millones de dólares, toda la recaudación obtenida, y esto sin considerar la recaudación fiscal perdida desde Polla Chilena, Loteria y los Casinos establecidos. *(véase lámina N°14)*

INTRODUCCIÓN: ¿porqué este proyecto de ley es inadecuado? Dos conclusiones y una advertencia.

- 1- **CONCESIONAR O LIBRE COMPETENCIA NO DA LO MISMO CUANDO SE TRATA DEL JUEGO**. *El modelo regulatorio tradicional de Chile, mediante Concesión Territorial*, ha permitido a la Polla Chilena, la Lotería de Concepción, los Hipódromos y los Casinos, tener regulada la tasa de juego problemático en un 2,4% (NOODS 2015) al menos desde que se empezó a medir y sospechamos que estuvo por décadas alrededor de la misma o menos. La Libre Competencia ha expandido exponencialmente el mercado allí donde se ha introducido. La regulación de esta ha terminado judicializándose, lo que ha llevado a algunos estados a dar por terminado este modelo (Virginia 1988; Canadá 1991; etc.) por los altos costos de administrarlo y sus nocivos impactos sociales. *(Informe de la Comisión del juego, Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica* FINAL REPORT (unt.edu) Véase lámina N°13)

- 2- **NO SE PUEDE ESTIMAR EL VALOR AGREGADO FISCAL DE ESTA MODALIDAD SIN CONSIDERAR TODOS LOS EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE LA MISMA.** Se nos indica que esta iniciativa legal recaudará US$50 millones anuales. Sin embargo, la Libre Competencia introducirá una contracción de juegos altamente recaudatorios (Loto, Xperto, Casinos Territoriales) y una expansión de juegos que recaudan significativamente menos (Casinos en plataformas). Ello debido a que la competencia incrementará el pago de premios y bajará el aporte fiscal.
- Y el impacto más relevante; obligará al Estado a incrementar sustantivamente su gasto social en juego problemático (salud) y administración en línea de la regulación (judicial).

- 3- **LA CONCESIÓN EXCLUSIVA O TERRITORIAL INTERNET, ¿TERMINA LA ILEGALIDAD?** La experiencia de los países que lo han realizado indica que no, pero limita severamente la misma (16,4% juego ilegal internet, Canadá 2019). Esta medida de Concesión-Prohibición debe ir acompañada no solo con un bloqueo permanente a los sitios Internet Ilegales, sino también a sus fuentes de pagos y publicidad.
- Se debe monitorear con regularidad la tasa de juego problemático y el impacto del Juego Problemático en el sistema de Salud.

Polla Chilena

PROPUESTA DE POLLA CHILENA

- Retirar proyecto de ley en Boletín N°14838-03
- Reemplazar por una ley corta que autoriza mediante Concesión Exclusiva a Polla Chilena a operar pronósticos deportivos mediante plataformas Internet. Faculta a la SCJ a dictar el reglamento que regule dicha Concesión
- Precisar la legislación respecto de la Ilegalidad de los operadores sin Concesión de plataformas de juegos por Internet.
- Facultar a la SBIF para impedir el uso de medios de pagos nacionales en juegos Internet Ilegales a través del sistema financiero nacional y a monitorear el Lavado de Activos a través del juego.
- Facultar a la Superintendencia de Juegos y Casinos para realizar periódicamente encuestas y estudios que informen sobre el estado del Juego Patológico en Chile.

PROPUESTA DE POLLA CHILENA

- Facultar a la SCJ que lleve un registro de las Plataformas en Línea no autorizadas y ordenar a las concesionarias de servicio público de telecomunicaciones que presten servicio a los proveedores de acceso a Internet, el bloqueo de acceso a éstas.

- Modificar la distribución de los ingresos brutos del Decreto Ley N° 1.298 que crea el sistema de pronósticos deportivos a operar por Polla Chilena, en que un 22% de estos sea destinado al Instituto Nacional del Deporte, menos los premios entregados. El saldo restante, de los ingresos brutos será destinado para publicidad, gastos de administración, gestión y comisión por ventas. Esto está expresado así en el actual Boletin N° 14838-03.

¿QUÉ ES POLLA?

¿QUÉ ES POLLA CHILENA DE BENEFICENCIA?

- Creada en este mismo Congreso de la República en 1934 para proveer juego seguro, recaudar impuestos del juego y apoyar instituciones de beneficencia tales como Bomberos, Cruz Roja; IND y otros. (Discurso Parlamentarios: Diapositiva 22)
- Valorización de Polla Chilena a Julio 2019. L*a empresa tenía un valor aproximado de USD 1.000 MM* (Bice Chile Consult).*
- *Polla Chilena es de las Empresas SEP que más aporta al Fisco: 2019 aportó USD 101MM; 2021 aportó USD 65MM (pandemia) ; 2022 aportará USD 90 MM*
- *El año 2019 después de Codelco (USD 1.370MM) y Banco Estado (USD 249MM), Polla Chilena fue la empresa publica que más aportó al Fisco: USD 101 MM. (Fuente: DIPRES. No hay informe después de 2020)*
- *Polla Chilena cuenta con un Patrimonio* de USD 15 MM** (31/12/2022). No ha requerido aumento de capital en los últimos 10 años.*
- *Resultado después de impuestos de Polla año 2019 fue de USD 5,0 MM; el año 2021 USD 3,0 MM y el año 2022 será de USD 4,0 MM.*
- *Más de un 85% de los costos de Polla Chilena son variables y de acuerdo a las ventas por tanto fijados por ley y no "administrables".*
- *Un 80% del costo de ventas corresponden a Impuestos y aportes al Instituto Nacional del Deporte (IND).*
- *El costo del personal es de alrededor de un 2% de las Ventas Brutas Ventas.*
- *Puntos de Venta: A diciembre 2021, cuenta con 2.451 locales tradicionales y 22.165 POS instalados (quioscos) y 14.629 activos.*
- *A diciembre 2021, tiene una participación de mercado del 73,7% .*
- *Loto y productos asociados han representado en promedio más del 80% de las ventas en los últimos 10 años. Junto con Xperto alcanzan en promedio más del 90% de las ventas totales brutas de Polla.*
- *A esta fecha, Polla Chilena tiene una red de 2.451 agencias con terminales propios y 7.021 locales activos con POS asociados, entregando trabajo a más de 10.000 personas y las familias que de ellos dependen.*
- *Polla Chilena aporta recursos a 11 instituciones sin fines de lucro tales como Bomberos, Cruz Roja y otras de naturaleza similar*

*: Neto 30% de las utilidades por provisión de pago de dividendos
** TC: $840

Polla v/s Operadores ilegales

Ventas Brutas:

USD 210 millones por año (1)

NET – WIN:
USD 130 millones por año

Aportes e Impuestos:

USD 91 Millones por año (4)

Ludopatía-Adicción:
Corporación del Juego Responsable

Efectos Sociales:
Deporte, Salud, Educación

Mercado Loterías y Apuestas ilegales

Ventas Brutas:

USD 150 millones por año (2)

NET – WIN:
USD 22 millones por año

Aportes e Impuestos:

No entregan Aportes e Impuestos

Ludopatía - Adicción:
Prevalencia ludopatía 2015(3) = 2,4% (5)
Prevalencia ludopatía 2022(4) = 5.5% (6)
Efectos Sociales: Incremento del Juego Patológico +200%

(1) Promedio de Ventas Periodo 2012-2022, se excluye año 2020 (Pandemia)
(2) https://www.latercera.com/pulso/noticia/el-boom-de-las-apuestas-online-en-chile-comenzara-a-ser-regulado/
(3) En base a un payout promedio estimado de 85%
(4)) No considera Impuesto a la Renta y Dividendos Pagados
(5) Encuesta de hábitos de Juego 2015, Centre for Experimental Social Sciences, Universidad de Santiago, Juan Carlos Oyadenel, Phd. NODS a lo largo de la vida.
(6) Conductas de Juego, Juego Patológico y Factores Psicosociales Asociados 2022, Universidad Andres Bello, Juan Carlos Oyadenel, Phd. NODS a lo largo de la vida.

Polla Chilena

Polla v/s Operadores ilegales

Marco Legal y Regulatorio:

- Licencia exclusiva para comercializar Juegos de Azar
- Se ofertan juegos entretenidos a mayores de edad y con responsabilidad social; se entregan aportes al estado.

Juego Responsable:

- Se implementan buenas prácticas orientadas a minimizar los riesgos del juego: verificación e identificación de jugadores, su edad y residencia.
- Autoexclusión en línea

Gestión cuenta del jugador: Proporciona los procesos y controles de registro de la cuenta del jugador, balances de pago y ganancias por jugador, controles para el juego responsable, la verificación de edad, residencia y el servicio al cliente. Se mantienen registros transaccionales para fines de prevención y detección del fraude y de blanqueo de capitales.

Marketing: Publicidad no agresiva, sin apelar a grupos vulnerables; sin recurrir a rostros de celebridades.

Orientada a audiencia adulta y no problemática.

Foco en entretención y no ganancia.

Mercado Loterías y Apuestas ilegales

Marco Legal y Regulatorio:

No existe. Operadores funcionan fuera de la Ley; ilegalmente

Juego Responsable:

No hay protección ni garantías a los jugadores, ni prácticas de juego responsable.

Gestión cuenta del jugador:
La implementación de los controles implica un alto nivel de exigencia tecnológica, en ciberseguridad y certificaciones, por lo tanto, una inversión relevante tanto, una inversión relevante en infraestructura y personas para el Estado en caso que regule el mercado.

Marketing: Operadores destinan parte importante de su presupuesto a publicidad . Uso de rostros televisivos para normaliza aceptar la actividad ilícita.
Equipos de las principales ligas de futbol son auspiciados
En Europa los auspicios a equipos de futbol se restringen, en Latinoamérica van al alza.

Polla Chilena

SOBRE EL MODO DE REGULACIÓN

De la Concesión Territorial a la Regulación de la Libre Competencia

- Polla Chilena de Beneficencia ha cumplido un rol histórico como empresa del Estado, cumpliendo su objeto social de proveer juegos de azar con control de la salud y recaudar el impuesto al juego para beneficio de numerosas causas. Al igual que los Casinos y los Hipódromos, *esto se hizo a partir de una Concesión única y exclusiva* otorgada por el estado.

- Lo anterior se deriva de la ley que reguló los juegos de azar en Chile desde principios del siglo pasado (1932) .El legislador le asignó a la institución, junto con el Consejo Superior de la Hípica, un **rol de súper vigilancia y de acción como el brazo del Estado** en el mercado de los Juegos de Azar, modificando para ello normas tanto del Código Civil como del de Procedimiento Penal vigentes a la época.

- El año 2005, mediante la ley 19.995 se crea la superintendencia de juegos y casinos (SJC), encargada de la **supervigilancia y fiscalización para la instalación, administración y explotación de casinos** de juegos del país. Hoy esta extendería su rol abarcando juegos entregados a las loterías y a nuevos proveedores **en una modalidad de Libre Competencia**, dentro de una Regulación elaborado por esa SJC.

- Esa propuesta es el proyecto de ley enviado el 7 de marzo 2022 por la subsecretaria de hacienda a la comisión de economía de la cámara de diputados. (Boletín N°14838-03)

¿Quien regula los efectos sociales del Juego en Chile?

- Actualmente Chile carece de un único organismo estatal que controle, regule y evalúe íntegramente el mercado del juego y su impacto en la sociedad. Que cuente con **una mirada estratégica** e integradora de **todos** los actores involucrados: Loterías (Polla Chilena de Beneficencia S.A. y Lotería de Concepción), Hipódromos, Casinos, posibles operadores legales de juegos online y tragamonedas de barrios.

- ¿Quién evalúa el impacto económico y social generado por esta Industria? ¿Cuál es el impacto de la *libre competencia del juego vis a vis la concesión territorial tradicional*? ¿se han realizado estudios económico-sociales comparados? ¿Qué dicen las experiencias internacionales respecto de la libre competencia en el juego?

- Las respuestas a estas preguntas **afectará el futuro estratégico** de Polla Chilena de Beneficencia y sus aportes al estado. También el futuro de los aportes de Lotería de Concepción, los Hipódromos y los Casinos establecidos.

¿CÓMO REGULAR LOS JUEGOS DE AZAR HOY? ¿CONCESIÓN ESTATAL O LIBRE COMPETENCIA?

- El gobierno federal de los EE UU, al constatar el crecimiento del juego y la multiplicidad de ofertas y escasez de regulaciones, solicitó informes que avalaran o descartaran la idea de intervenir este mercado.

- La National Gambling Impact Study Commission, comisión de la cámara de representantes del congreso de los EEUU encargó el estudio a la Academia Nacional de Ciencias y de Investigación y a la Universidad de Chicago. Después de dos años (junio de 1999) la comisión concluyó su investigación sobre impacto económico y social del juego legalizado (regulación por libre competencia) en los Estados Unidos.

- El informe, disponible en http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/finrpt.html , **concluyó que los beneficios sociales que generaba el juego en sus diversas formas NO compensaban los daños sociales que provocaba**.

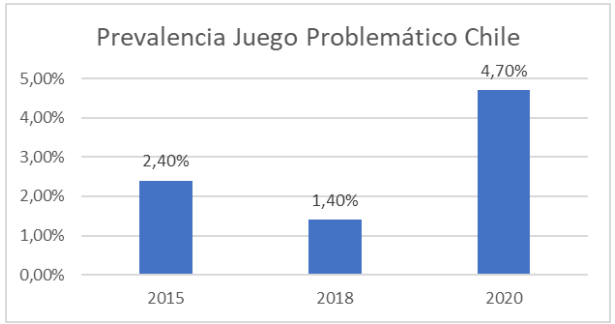
- Por ello, y contra toda la tradición norteamericana en la materia, **recomendó regular todas las formas de juego**, e incluso planteando además, dudas de fondo abordables solo con más investigación.

- Principales conclusiones del estudio:
  - La tecnología y la competencia han generado **nuevas formas de juego**, en donde Internet promete redefinir toda la industria.
  - El mercado del juego no es un negocio como cualquier otro; **debe regularse, en virtud de sus riesgos sociales.**
  - La **información** disponible para evaluar impactos sociales y económicos **es insuficiente y inadecuada**.
  - A pesar de lo anterior, los **beneficios económicos** se derivan de los ingresos tributarios, empleo, inversión y desarrollo económico circundante en los alrededores de casinos; por su parte los **costos sociales** derivan de la ludopatía y la delincuencia, además de impactos en el entorno inmediato del individuo.

Una mirada al Juego Problemático y su Costo Social

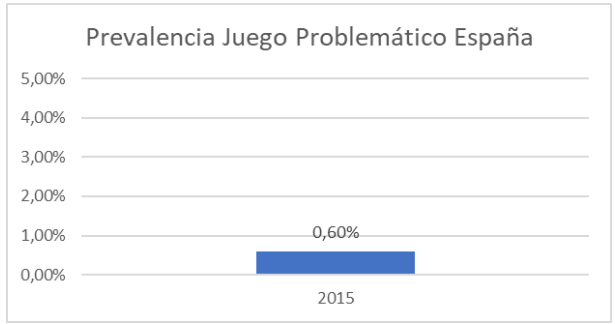
Prevalencia Juego Problemático

Chile



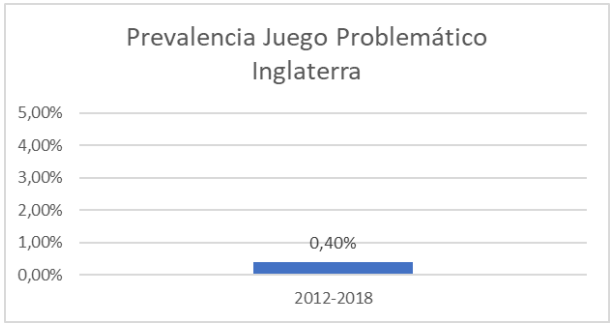
NODS; último año.

España



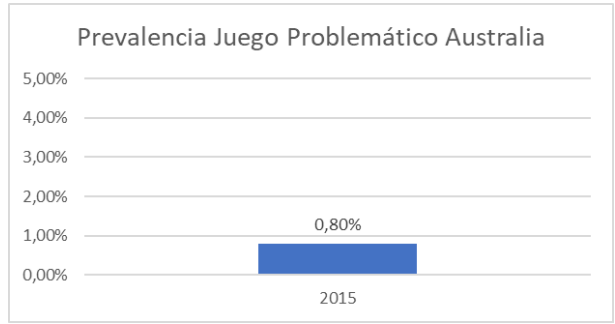
NODS; último año.

Inglaterra

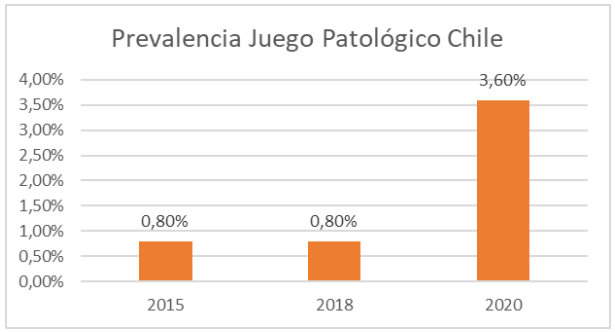


PGSI

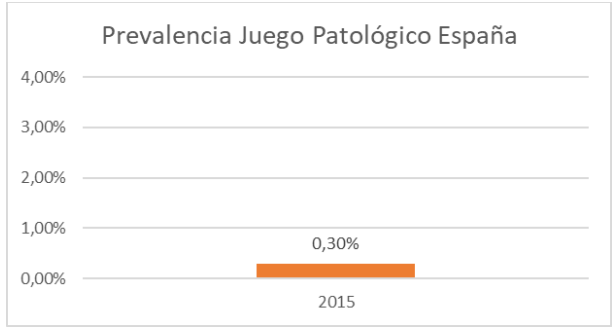
Australia



PGSI



NODS; último año.



NODS; último año.

Costo social Juego Problemático

Millones de Dólares

	Reino Unido	Chile
Costo Social Juego Problemático	1.646	955

Costo Social y Beneficios Alcoholismo en Chile

Miles de Millones de Pesos	año 2015
Costo Social Alcoholismo	1.488
Beneficios Social (Impuestos)	203
Beneficios/Costos	13,6%

Primer método: Estudio del Costo Económico y Social del consumo de alcohol en Chile, 2017-2018 (SENDA – PUC)

Estimación del costo económico total del consumo de alcohol en Chile, 2017.

El estudio realizado en el 2018 por la Facultad de Medicina de la PUC, estimó que el costo económico en Chile, atribuible al consumo abusivo de alcohol en 1.5 billones de pesos anuales

$1.488.776.225.023

US$ 2.326 Millones

El impuesto recaudado por concepto de alcoholes durante el año 2015 fue de **$203.937.438.993**

El costo económico representa para el país más de **cinco veces lo que recauda** todos los años en impuestos por la venta de estos productos.

Nota: Se debe considerar como un costo mínimo debido a los supuestos de la investigación.
Fuente: Estudio del Costo Económico y Social del Consumo de Alcohol en Chile, 2017 – Actualización 2018 Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina, Pontificia Universidad Católica de Chile.

https://medicina.uc.cl/noticias/estudio-uc-senda-estima-costo-economico-atribuible-al-consumo-abusivo-alcohol-chile-1-5-billones-pesos-anuales/
https://medicina.uc.cl/publicacion/estudio-del-costo-economico-social-del-consumo-alcohol-chile/

Anexo

Modelos de Regulación

- En el pasado los gobiernos ya han enfrentado la necesidad de regular nuevas formas de juego que pueden resultar adictivas para la sociedad… tal es el caso de las máquinas electrónicas de azar en los años 90.

- Dicha experiencia demostró grandes dificultades para fiscalizar a los operadores en un Modelo de Regulación.

Prohibición

- Leyes prohíben la operación de máquinas de azar fuera de casinos

- Ejemplos:
  - Chile
  - Irlanda
  - Hungría
  - Mayoría de estados de EEUU

Regulación

- El Estado establece reglas para la operación de máquinas y recauda impuestos en base a las ganancias obtenidas

- Ejemplos:
  - Mayoría de Europa
  - Australia
  - Illinois
  - Carolina del Norte (década 90s)

Concesión

- El Estado entrega la concesión a un operador (Lotería estatal u otro), buscando compatibilizar la recaudación con el control del juego

- Ejemplos:
  - Canadá
  - Algunos estados de EEUU
  - Noruega
  - Grecia

Ejemplos internacionales de regulación de máquinas electrónicas de azar

Australia: Modelo bajo cuestionamiento

- Crecimiento excesivo del parque de máquinas (en torno a 200.000)
- Problemas de ludopatía generan rechazo de la comunidad
- Dificultad para aplicar y fiscalizar las normas
- Grandes operadores han emergido, incluyendo Woolworths, la principal cadena de supermercados
- **Migrando en la actualidad de licencias a operadores a un modelo de licencias por locales**

EEUU: Experiencias negativas con la regulación

Carolina del Sur (90s):

- Intento de regular máquinas ilegales a principio de los 90’s
- **Modelo de regulación se abandonó a fines de los 90 y se volvió a la prohibición**

Illinois (2012):

- Rápido crecimiento del parque de máquinas
- Modelo recibiendo fuertes críticas por su falta de fiscalización

En Carolina del Sur, los intentos por normar el juego fracasaron debido a las presiones de sus operadores y una baja capacidad de fiscalización

- Entre 1993 y 1998 tras múltiples enfrentamientos con los operadores de VLTs en la Corte, South Carolina dictó una serie de normas para regularizar las condiciones de juego

- Sin embargo, estas normas fueron ignoradas y "retrucadas" por los operadores:

Normas de Juego	Respuesta de Operadores
• Prohibición de la publicidad	• Grandes avisos publicitarios
• Prohibición de juego en lugares con venta de alcohol	• VLTs en operación en bares y restaurants
• Límite máximo a premios diarios por persona	• Pago de grandes premios en cuotas
• Límite al número de VLTs por punto	• Separación artificial de puntos de juego

Luego de 10 años de intento de regulación, las máquinas fueron finalmente prohibidas y retiradas en Carolina del Sur

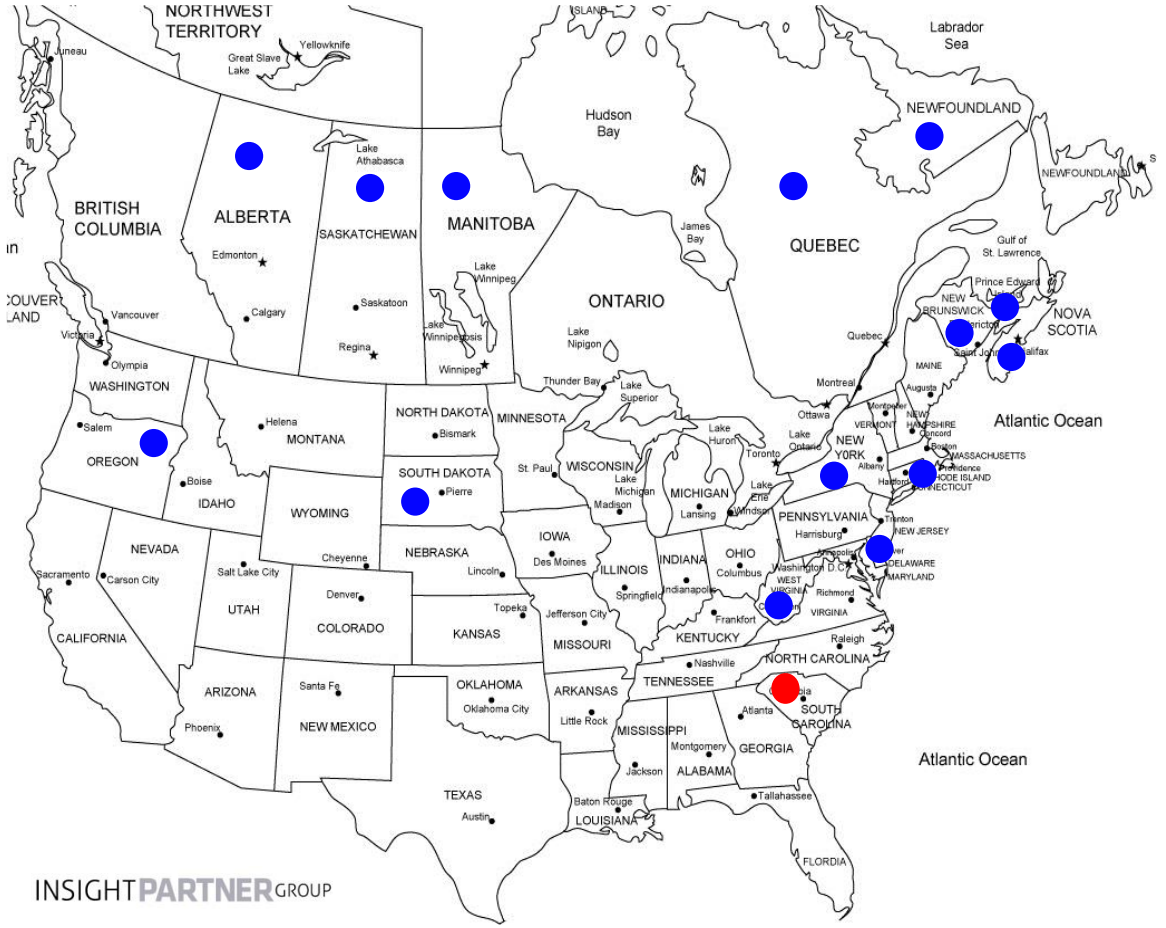
Fuentes: i) Thompson W., 2001 ii) Thompson B., 1999

A diferencia de Carolina del Sur, otras regiones de Norteamérica optaron por un camino alternativo para enfrentar el desarrollo de las máquinas ilegales

Ejemplos de regiones en Norteamérica que enfrentaron el juego ilegal a inicios de los 90

Caminos Alternativos

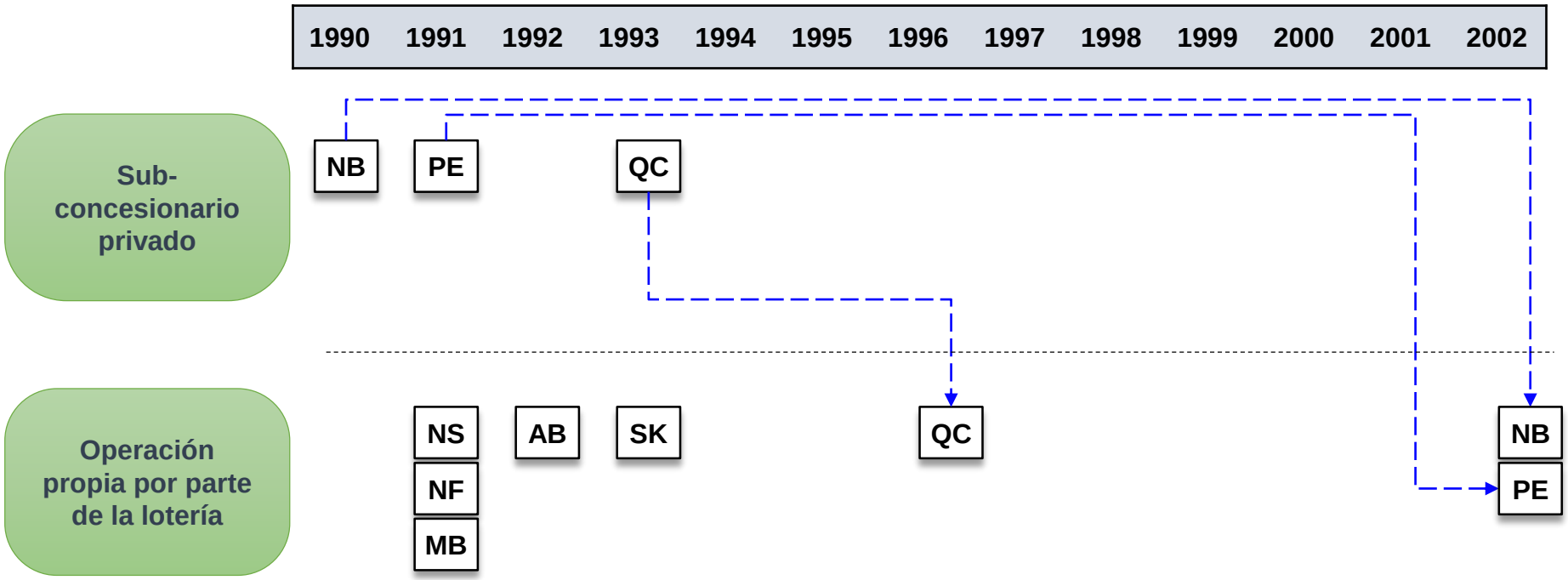
- Regulación de las máquinas ilegales que ya estaban operando
- Concesión exclusiva a las loterías estatales de la explotación de las máquinas de juego



Fuentes: i) Walker, 2009 , ii) HLT Advisory, 2006

INSIGHTPARTNERGROUP

Inicialmente, algunas provincias canadiense optaron por sub-concesionar la operación a privados, pero luego migraron a un modelo de operación propia



AB = Alberta
MB = Manitoba
NF = New Foundland
NS = Nova Scotia
PE = Prince Edward Island
QC = Quebec
SK = Saskatchewan

Este cambio buscaba eliminar conflictos de intereses con los operadores privados y aumentaba los ingresos de las loterías

Fuentes: i) Canada West Foundation, 2001

Considerandos al origen de la ley que crea a Polla Chilena

- “Se dice que el proyecto es inmoral porque importa explotar un vicio, como es el del juego; pero para juzgar estas cosas es menester colocarse en un plano de mayor realidad: los vicios existen y existirán mientras exista la humanidad defectuosa y es inútil que tratemos por procedimientos legales de extirpar los vicios, porque ellos están muy metidos adentro del alma humana. A mí me parece que lo que se necesita es encauzar el vicio, sacar de él algún provecho, como el de que aquí se trata, en bien de los sufren, en provecho de los humildes” (diputado Olavarría, 5 de Junio 1934)
- “Que contrariando sus propios sentimientos y su ánima aversión al juego no pudo la comisión y el que habla, desgraciadamente encontrar otra fuente de entradas….que la de una especie de lotería combinada, que se conoce con el nombre de **Polla Chilena de Beneficencia** y que se utiliza a iguales fines en Escocia, Irlanda, Panamá. En Italia se hace bajo la forma de carreras automovilísticas combinadas con lotería. Todas estas entradas de lotería siempre y en todas partes se aplican a fines exclusivos de Beneficencia, que es el único fin que hace tolerable la institución legalizada del juego” (diputado Lois, 5 de Junio 1934)
- (Volver a diapo 7: ¿QUÉ ES¿QUÉ ES POLLA CHILENA DE BENEFICENCIA?)