

Hans-Günther Vieweg

Este artículo analiza el panorama del juego y el recreativo en la Unión Europea y sus perspectivas de crecimiento en relación con la regulación actual y la que es posible en un futuro



Definición de la industria

La industria del juego de azar y recreativo proporciona un amplio abanico de servicios. Estos pueden agruparse en las categorías siguientes, que representan el núcleo de la industria:

- Servicios de apuestas (incluyendo las carreras hípicas y de galgos, incluso las competiciones de apuestas y las que reparten un bote creado por los participantes);
- Servicios de bingo;
- Servicios de casino;
- Servicios de juegos de azar gestionados por y para el beneficio de organizaciones de beneficencia reconocidas y por organizaciones sin ánimo de lucro;
- Servicios relacionados con máquinas de juego (máquinas recreativas que conceden premios en metálico, denominadas de "tipo B" por la regulación española) que pueden estar situadas fuera de los casinos:
- Servicios de lotería:
- Servicios de juegos de azar en los medios de comunicación (p. ej. juegos dentro del contenido editorial de los medios de comunicación);

- Servicios de promoción de ventas consistentes en juegos promocionales;
- Juego a distancia y vía Internet;
- Juego con fines benéficos;

La mayor parte de estos segmentos de mercado han sido tratados en un estudio encargado por la Comisión Europea (el denominado Estudio del Instituto Suizo de Derecho Comparado). Aunque el estudio proporciona cifras para muchos de los segmentos de mercado, no incluye información cuantitativa sobre el juego en los medios de comunicación, las promociones de ventas, el juego a distancia y por Internet y el juego con fines benéficos, y no debería ser considerado como un panorama definitivo del sector del juego en la UE. A pesar de ello, puede usarse junto con otros datos e información, como una herramienta de referencia útil.

Importancia económica de la industria

El tamaño de la industria puede medirse en ingresos brutos. Estos comprenden lo jugado por los jugadores menos lo ganado por los mismos. En 2003, esta cantidad superó los 50 mil millones de euros en toda la UE (Tabla 1) con un total de puestos de trabajo estimado en 520.000.





Tabla 1: Ingresos del juego de azar y recreativo en la UE en 2003							
Unidades	Juegos de azar	Lotería	Casino	Máquinas recreativas	Apuestas	Bingo	
En millones de €	51.411	22.479	8.151	9.429	8.898	2.453	
acciones	100%	43,7%	15,9%	18,3%	17,3%	4,8%	

Fuente: Instituto Suizo de Derecho Comparado; cálculos de IFO

No disponemos de cifras totales para la industria del juego de azar y recreativo que iluminen la contribución de este sector al Producto Interior Bruto (PIB) europeo. Por definición los ingresos del juego de azar y recreativo están cerca del valor añadido de la industria (el valor añadido de una industria es su contribución al PIB nacional), porque la cuota de productos de intermediarios y servicios contratados a otras industrias es baja. Por esta razón los ingresos brutos como porcentaje del PIB

se toman como indicador de la importancia relativa de la industria para la economía de los Estados Miembro.

Esta cantidad varía entre 0,2% y 3,5%. El valor más alto es el de Malta, con un profundo impacto del turismo. Hasta cierto punto el turismo también tiene importancia en algunos Estados Miembro del Este de Europa como Hungría y República Checa (Tabla 2).





Hans-Günther Vieweg



Tabla 2: Mercado del juego de azar y recreativo por Estado Miembro en 2003							
Estado Miembro	Juego de azar y recreativo como porcentaje de						
Lotado Mioribio	PIB	Consumo privado	Gasto en ocio				
Alemania	0,4	0,7	9,8				
Austria	0,4	0,7	7,5				
Bélgica	0,2	0,5	4,0				
Chipre	0,6	1,0	9,4				
Dinamarca	0,5	0,9	11,2				
Eslovaquia	0,7	1,3	13,7				
Eslovenia	0,2	0,4	5,1				
España	0,6	1,1	9,9				
Estonia	0,3	0,5	8,6				
Finlandia	0,9	1,7	17,8				
Francia	0,5	0,8	9,1				
Grecia	0,7	1,0	14,5				
Hungría	0,8	1,4	17,5				
Irlanda	0,8	1,8	23,3				
Italia	0,5	0,8	11,9				
Letonia	0,7	1,1	13,4				
Lituania	0,2	0,2	3,2				
Luxemburgo	0,4	0,9	8,7				
Malta	3,5	5,5	52,3				
Países Bajos	0,4	0,8	6,9				
Polonia	0,2	0,3	4,9				
Portugal	0,7	1,1	16,3				
Reino Unido	0,7	1,1	8,8				
República Checa	1,1	2,1	21,7				
Suecia	0,6	1,2	10,1				
UE - 25	0,5	0,9	9,2				

Fuente: EUROSTAT; Instituto Suizo de Derecho Comparado; cálculos de IFO





La importancia del juego de azar y recreativo para la demanda del mercado se revela por su participación en el consumo privado, dado que buena parte de los ingresos privados se dedica a pagos fijos de subsistencia y sólo una parte está abierta a la elección de los consumidores. Una de las categorías en las estadísticas sobre gasto del consumidor es "ocio". Tal categoría comprende todos los pagos relacionados con actividades del tiempo libre, entre las cuales se encuentra "juego de azar y recreativo". Los ingresos de este sector como porcentaje del gasto en ocio revelan la propensión al juego de azar y recreativo en un Estado Miembro. Ha de mencionarse que esta variable puede verse afectada por el turismo, en particular en los países más pequeños. Esto es especialmente cierto en el caso de Malta, que una vez más muestra el valor más elevado.

Impacto del marco regulador

En la mayor parte de los Estados Miembro de la UE las empresas públicas y bajo licencia pública dominan el mercado del juego de azar y recreativo. Las empresas operan baio unas condiciones de marcos institucionales que difieren profundamente entre los países. El mercado europeo aún no ha sido armonizado aunque los servicios de las empresas son actividades económicas englobadas en los Tratados de Roma, y de ahí que algunos crean que un Mercado Único Europeo en este sector sería lo ideal. Ya en 1991 la Comisión Europea encargó un estudio sobre el mercado del juego de azar y recreativo, titulado "El juego en el Mercado Único. Estudio sobre la situación legal y de mercado actual" (Luxemburgo, 1991, p. 3 y ss.), que llegaba a la conclusión de que existen diferencias profundas y de que es necesaria la

armonización. Los gobiernos de los Estados Miembro intervinieron en contra de la armonización, alegando la existencia de entornos culturales y sociales muy diferentes en cada nación. En un comunicado de prensa del 22 de diciembre de 1992, el entonces Comisario del Mercado Interior, Martin Bangemann, manifestó que la Comisión coincidía con tales argumentos y estaba de acuerdo en que no había necesidad de armonizar el Mercado Europeo.

Muchos Estados Miembro consideran de forma preceptiva que los juegos de azar están prohibidos en su territorio, excepto en la medida en que las leyes prevean excepciones. Esta política restrictiva pretende salvaguardar los intereses de los consumidores y evitar el fraude, el juego ilegal y la adicción al juego. También pretende asegurar que los ingresos derivados del mercado del juego se destinen al interés general público. La búsqueda de tales objetivos está apoyada por el Tribunal de Justicia Europeo (TJE), pero la financiación de buenas causas no es razón suficiente para justificar por sí sola un acceso restringido al mercado. En cualquier caso, el evitar una reducción de la recaudación fiscal y otros intereses fiscales no resultan justificaciones válidas para restringir el acceso al mercado. Estos criterios están expuestos en la resolución del TJE del juicio Gambelli (C-243/01, 6.11.2003). Los tribunales nacionales han de examinar la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Han de evaluar si resulta adecuado conservar barreras de acceso al mercado y restringir las libertades de establecimiento y de prestación de servicios (consagradas en los Artículos 43 y 49 de los Tratados de la CE). Tales principios no conciernen tan sólo a la solicitud de jugadores nacionales de ser admitidos en el



Hans-Günther Vieweg



mercado, sino también a los proveedores de servicios de otros Estados Miembro que desean acceder al mercado de un Estado Miembro de la UE. Aunque hasta el momento el principio del país de origen (consagrado en el Artículo 16 de los Tratados de la CE) del proyecto de Directiva sobre servicios marco no se ha aplicado al juego de azar y recreativo, dicha Directiva tendrá impacto sobre los suministros transfronterizos cuando se adopte.

Los tribunales nacionales han de equilibrar los objetivos legales mencionados y considerar la proporcionalidad. Los Estados Miembro deben tener esto en cuenta si un litigante solicita acceso al mercado. Ello significa que los participantes públicos y con licencia pública en el mercado han de mantener un nivel de conducta que esté de acuerdo con un objetivo que justifica las restricciones. Lo cual significa que los principios europeos son mantenidos bajo vigilancia por el TJE y a su vez influyen sobre las decisiones de los tribunales nacionales. En la mayoría de los Estados Miembro de la UE las empresas públicas y bajo licencia pública dominan el mercado del juego de azar y recreativo.

Siguiendo los principios establecidos por el TJE, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania dictaminó en relación con un caso que afectaba al mercado regulado de apuestas deportivas. El tribunal criticó la conducta empresarial del proveedor público que no estaba de acuerdo con el objetivo de limitar las apuestas mediante la exclusión de las compañías privadas del mercado. El tribunal solicitó que los legisladores creasen un marco legal adecuado para evitar el juego patológico antes de 31 de diciembre de 2007 (1BvR 1054/01).

En general, los legisladores tienen dos opciones: la primera es asegurar que la empresa pública o bajo licencia pública se adhiera a los objetivos que justifican el establecimiento de barreras para el

acceso al mercado. Ello significa, en el caso bajo consideración, una conducta empresarial que se abstenga de publicidad agresiva y otros incentivos. La segunda es proporcionar acceso al mercado a empresas privadas. En este caso, el orden público y otros objetivos, actualmente mencionados como razones para la exclusión de las compañías privadas del mercado, pueden mantenerse mediante el establecimiento de institucional adecuado. Pueden ofrecerse concesiones a las compañías que cumplan ciertos requisitos y un órgano de control puede supervisar permanentemente la conducta empresarial.

La elección de la primera alternativa por parte de los legisladores tendrá una repercusión negativa en el mercado, no sólo porque esa empresa privada que actualmente proporciona apuestas deportivas dentro de un "territorio de nadie" legal habrá de abandonar el mercado (tales empresas privadas han tenido un gran éxito en el pasado reciente. Su oferta ha resultado más atractiva para los clientes pues las cuotas de desembolso son mucho mayores que para los proveedores públicos de servicios de apuestas). Estas empresas han tenido mucho éxito en los últimos años y las preferencias de los consumidores se verán recortadas. Puede asumirse que el volumen del mercado disminuirá como resultado del cambio en el marco regulador. La segunda alternativa implicaría legalizar la oferta actual de apuestas deportivas y proporcionar un entorno de confianza, no sólo para las compañías sino también para los clientes, de forma que puedan confiar en empresas con acreditación legal explícita. Como resultado, se producirá una dura competencia entre todos los participantes en el mercado que influirá en precios y productos. Puede preverse que la preferencia de los consumidores por las apuestas deportivas seguirá siendo elevada y crecerá. Habrá un superávit del consumidor mayor que en el estado de cosas previo, mientras que la primera alternativa producirá una pérdida de superávit del consumidor.





El caso de las apuestas deportivas en Alemania ha sido resaltado para ilustrar el impacto de un mercado fuertemente regulado del juego y las apuestas sobre el volumen del mercado, el bienestar y el superávit de los consumidores. En conclusión, la contribución de dicho mercado al PIB y al crecimiento de la UE está por debajo de lo óptimo desde un punto de vista económico.

Potencial de mercado

La situación actual del juego de azar y recreativo es todo menos perfecta. La mayoría de los segmentos pueden describirse como monopolísticos o casi monopolísticos. Incluso si se permite la empresa privada, como por ejemplo en el mercado de máquinas recreativas de Alemania, España, etc., existe una regulación estricta que limita la libertad de iniciativa empresarial. La situación actual ha empezado a cambiar porque el juego por Internet y el juego a distancia están ampliando el tamaño del mercado y aumentando su cuota en el mismo. La competencia aumenta con cada nuevo proveedor. Esto tendrá especial repercusión en las apuestas, pero también en las loterías. El proveedor tradicional perderá cuota de mercado frente a los servicios proporcionados mediante las redes de información y comunicación.

El estudio sobre el juego en el Mercado Interior de la UE: crítica

Las observaciones que siguen se basan en el estudio sobre el juego de azar y recreativo realizado para la Comisión Europea en 2006, capítulo XI del denominado estudio SICL. Se trata del estudio más reciente disponible en relación al juego de azar y recreativo en la UE pero ha de

leerse en el contexto de que los interesados están de acuerdo en que contiene lagunas de información. Trata de proporcionar una imagen del juego de azar y recreativo en un mercado más liberalizado. El panorama básico trazado en el estudio parte del estado de cosas previo pero tiene en cuenta que el juego por Internet y a distancia aumentará en los próximos años. Ello significa que dentro del marco regulador actual entre 2003 y 2010 puede esperarse un índice de crecimiento medio anual de 2,9% (aproximadamente el mismo índice de crecimiento que el PIB nominal).

En el primer escenario, se asume que los principios de comercio libre y justo y de proporcionalidad provocan cambios en el marco regulador. Hasta cierto punto las barreras para el acceso al mercado han de reducirse y a las compañías privadas se les permitirá introducirse en el mercado pero no se producirá ningún otro cambio importante en la regulación del mercado del juego de azar y recreativo. No habrá ninguna reducción en las condiciones institucionales que limitan el tipo y la cantidad de servicios de juego de azar y recreativo ofrecidos. Como resultado, se producirá una competencia más dura entre los participantes, los precios se reducirán y la oferta se hará más atractiva. La apertura del mercado reducirá las rentas económicas de los monopolios anteriores y repercutirá en el pago de impuestos y la financiación de buenas causas. La oferta tendrá un mejor precio que aumentará el superávit del consumidor y la demanda crecerá. Sin embargo, bajo estas suposiciones la expansión del mercado sólo será ligeramente superior que en el escenario previo, aproximadamente 0,1 puntos porcentuales al año en términos nominales. Las bajadas de precios reducen los efectos de una mayor demanda.



Hans-Günther Vieweg



El segundo escenario refleja una situación hipotética provocada por decisiones judiciales, cambios legislativos o nuevas tecnologías, que conduce a un mercado considerablemente más abierto para los servicios de juego en la UE. Esta apertura del mercado de servicios del juego de azar y recreativo permitiría una amplia competencia transfronteriza, la emergencia de casinos estilo complejo vacacional como destino turístico, y ofertas relativamente libres de juego a distancia. Se daría una relajación significativa de las trabas actuales sobre las oportunidades de juego o apuestas.



En general, si esto sucediera, conduciría a una reducción sustancial de las rentas económicas de los proveedores anteriormente monopolísticos, un aumento sustancial en el superávit del consumidor y un crecimiento notable del gasto total en servicios

de juego de azar y recreativo en los Estados Miembro de UE. Basándose en la experiencia de otros países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, sería esperable el aumento de los índices de ingresos brutos y PIB, y el índice de crecimiento medio anual podría incluso superar el 6% por año.

Conclusión

La industria del juego de azar y recreativo es un sector dedicado a proveer servicios de diversión y ocio. Está vinculada a actividades del tiempo libre y por tanto depende de forma particular del atractivo de su oferta. En esta área, el consumidor gasta dinero para su diversión y pasatiempo. Ello significa que los productos innovadores y multifacéticos serán importantes para el tamaño del mercado y el potencial de crecimiento. Desde un punto de vista teórico ha de haber una gran elasticidad, esto es, un crecimiento fuerte del mercado si se van a ofrecer servicios nuevos y atractivos.

Así pues, se puede concluir que bajo el marco regulador actual los proveedores públicos y bajo licencia pública están más interesados en ganar su renta monopolística que en suministrar productos atractivos. En un mercado competitivo la situación cambiaría y las empresas tendrían que atraer a los consumidores para ganar cuota de mercado, como puede apreciarse en el ejemplo de las empresas privadas del mercado alemán de apuestas deportivas. El ejemplo de Alemania indica que el mercado regulado del juego de azar y recreativo está subdesarrollado y que su crecimiento está muy por debajo de su potencial.





Un marco regulador menos restrictivo contribuirá al crecimiento de la industria como muestran los diferentes escenarios, y así se ofrecerán oportunidades de empleo y superávit del consumidor a los clientes. Sin ningún género de dudas tal mercado necesita cierta regulación para amparar al consumidor y evitar que los operadores poco fiables entren en el mercado, pero desde un punto de vista de economista, son deseables medidas para liberalizar el mercado, aunque será necesario que se creen algunas instituciones de vigilancia para proteger a los consumidores.

Hans-Günther Vieweg

El Sr. Vieweg es Director Adjunto del Departamento de "Investigación de Ramas Industriales" del Instituto IFO (Instituto de Investigación Económica) de Munich. Trabajó como Director General de la Conferencia Internacional de Primavera, un evento europeo sobre micro y macro perspectivas de economía. Es experto en análisis industrial europeo y evaluación de la competitividad internacional. El Sr. Vieweg es también consejero político de economía para el Ministerio Alemán de Economía y Tecnología y es Profesor de economía en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Munich.