CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:06pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31557, LEY QUE REDULA LA EXPLOTACIÓN DE JUEGOS A DISTANCIA Y APUESTAS DEPORTIVAS A DISTANCIA.

El congresista que suscribe, Carlos Enrique Alva Rojas, Parlamentario no agrupado, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo estipulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31557, LEY QUE REDULA LA EXPLOTACIÓN DE JUEGOS A DISTANCIA Y APUESTAS DEPORTIVAS A DISTANCIA.

Artículo 1°. - Objeto

La presente iniciativa tiene por objeto modificar Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, para regularizar las condiciones bajo las cuales los titulares autorizados para la explotación de plataformas tecnológicas de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia pueden desarrollar actividades de publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial.

Artículo 2°. - Sobre la limitación de Publicidad

2.1. La inversión en publicidad autorizada corresponde a un máximo equivalente al 20% de la Base imponible prevista en el Art 41° de la ley.

2.2. Anualmente cada uno de los operadores autorizados remitirá al MINCETUR un plan de inversión expresado en montos, el cual no deberá superar el tope de inversión definida en el numeral anterior. Los montos de inversión mensuales podrán sufrir variaciones, siempre y cuando la inversión anual no supere los topes definidos.

2.4. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley dará lugar a una multa equivalente al 5% de la base imponible establecida en el artículo 41° de la Ley 31557. Si tuviese más de dos infracciones generara el cancelamiento de la realización de publicidad.

2.5.- Mediante Decreto Supremo se fija una franja horaria limitada, en horario de protección del menor.

2.6.- Se prohíbe la orientación de la publicidad hacia menores de 18 años y con participación de deportistas, personas famosas o figuras de connotación pública.

2.7.- Se prohíbe asociar en la publicidad al juego de azar con éxito personal, social o profesional.

Artículo 5.- Del financiamiento del deporte

Los recursos generados por la aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo a la industria del juego en línea y apuestas deportivas en línea se destinan al financiamiento del deporte, y es administrado por el Instituto Peruano del Deporte.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

En el caso de los juegos y apuestas a distancia el problema central radica en los servicios prestados por empresas no localizadas en el Perú y, en segundo lugar, en aquellas que no están domiciliadas en el país. No obstante, ello, el Ministerio de Economía y Finanzas cuando se debatía el proyecto de ley 3595/2022-CR, que buscaba modificar la Ley N° 31557, sostenía que no se debía grabar a las empresas extranjeras debido a la OCDE, organismo del cual no somos miembros y para aspirar serlo aún tenemos muchísimos requisitos por cumplir; sin embargo, más allá de tales especulaciones, y de la adecuación que en su momento el Perú haga de su legislación, y además ello sea requerido, los legisladores debe garantizar la igualdad ante la Ley dentro del territorio peruano, y la plena aplicación de la legislación a toda acción o actividad que se realice en territorio nacional, particularmente cuando ello se realiza de forma regular o habitual.

Otro tema a tomar en cuenta es que si se castiga a las empresas domiciliadas y se exonera a las extranjeras, discriminándolas ante la ley se estaría generando una competencia desleal perversa originada desde la Ley, producto de lo cual un potencial efecto sería es que se reduzca el atractivo para los apostadores en el uso de las plataformas digitales sujeta a la ley (plataformas de empresas nacionales que sí tributan), debido a que no encontrarán todas las opciones de apuestas habituales, o que, comparativamente, puedan encontrarlas en otras plataformas deslocalizadas (empresas extranjeras que no tributan). Como se aprecia, se produce una paradoja en la soberanía nacional; el legislador peruano emite normas que discriminan a las empresas domiciliadas en el Perú, muchas con capitales peruanos; en sentido contrario, produce legislación que beneficia a las empresas extranjeras por las excluye de las normas tributarias, que sí gravan a los nacionales. Y de otro lado, el mandato o directriz de fomento de la empresa, y particularmente de las que generan empleo en territorio nacional, no solo no es cumplido, sino por el contrario, es directamente afectado.

Entonces las empresas peruanas (domiciliadas) que si están obligadas a tributar perderán mercado en beneficio de las empresas deslocalizadas (extranjeras). En este punto es preciso indicar que las empresas domiciliadas son las que cuentan con puestos físicos de venta, generando miles de puestos de empleo formales y constituyendo una fuente de ingreso legal para más de 700 mil familias peruanas que depende de esta actividad económica. Por tanto, como legisladores debemos llevar a cabo un debate serio y responsable sobre la normativa que vayamos a emitir; más aún en una coyuntura tan compleja tanto social como económica como la que venimos atravesando. Asumiendo que nuestra actuación legislativa no es voluntarista o discrecional, sino que obedece directamente a unos varios mandatos constitucionales: la igualdad

ante la ley, el fomento de la empresa localizada en territorio nacional, y el especial fomento de aquellas actividades empresarialmente que produce

intensamente empleo para la nación. Ante ello, no solo no debemos permanecer en estado omisivo, sino que, lo que ha ocurrido con la legislación positivamente producida es que directamente ha afectado los referidos valores constitucionales en contra de las empresas sí se localizan en el país, que sí pagan sus tributos, y especial que sí generan puestos de trabajo.

De otra parte, la emisión de una tasa de impuesto no analizada adecuadamente afectará las inversiones realizadas y el Estado dejará de percibir los montos recaudatorios esperados porque las empresas optarán por la informalidad para seguir subsistiendo en el rubro. El dinero de las apuestas irá en mayor proporción a las empresas extranjeras que venden su actividad sólo por Internet (no tributarían y tampoco ofrecen puestos de empleo ni mucho menos contribuyen al dinamismo de la economía).

Sobre la regulación tributaria, los contribuyentes deben ser las personas jurídicas constituidas en el Perú, pero también las personas jurídicas constituidas en el exterior que explotan en el Perú los juegos a distancia y/o apuestas deportivas a distancia desarrolladas en plataformas tecnológicas. Es lo justo y lo que se busca garantizar con esta iniciativa legislativa.

Tratándose de un tema de trascendencia social ya que se trata de proteger cientos de puestos de empleo, el Congreso de la República no puede abdicar a su rol legislativo y dejar en la incertidumbre a miles de familias peruanas que saben el riesgo que se corre al delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo tomando en cuenta los antecedentes observado durante el debate de las normas iniciales regulatorias de esta actividad económica, donde a toda costa se buscó evitar que las empresas extranjeras tributen en nuestro país.

El principio de igualdad ante la Ley regulado en el artículo 2 de la Constitución Política de 1993 reconoce que el Estado, en el ejercicio de sus funciones públicas, como lo es la función legislativa no puede discriminar entre las personas, lo que supone específicamente, la prohibición de emitir normas especiales. En otros términos, la Ley debe ser general y abstracta. La generalidad refiere a la comprensión de todo el conjunto de personas que comparte hipotéticamente características similares, y que, por tanto, no puede ser objeto de diferenciación. De otro lado, la abstracción refiere a que la prohibición u obligación regulada debe producirse cuando se verifica un hecho hipotético, que puede ser realizado o no por cualquiera de las personas comprendida en el ámbito de aplicación.

Como se aprecia, el principio de igualdad supone un primer límite al poder legislativo, dado que, la mayoría parlamentaria no puede decidir o afectar al atributo de la generalidad; de tal forma que, el ámbito subjetivo de las leyes

debe comprender a todos los que comparten el mismos elemento objetivo o factor valioso para diferenciar entre las personas, o entre grupos.

Desde esta perspectiva, la Ley N° 31557 incurre en un afectación del principio de igualdad ante ley entre las empresas que conforman la industria de los juegos de azar, porque siendo que todas están afectas y contribuyen efectivamente con el pago del Impuesto Selectivo al Consumo; tenemos que esta Ley, en apariencia, desde su ámbito subjetivo, parece gravar a los juegos en línea y apuestas deportivas en línea, pero desde fórmula normativa (hipótesis de incidencia) no ha regulado ni la base imponible ni la tasa correspondiente. Más aún, parece remitirse a normas de rango reglamentario, lo que afecta el principio de legalidad en materia tributaria; pero además, tampoco esto ha sido determinado o regulado en tal nivel reglamentario, originando una situación real o fáctica concreta: no hay aportes efectivos del Impuesto Selectivo al Consumo de los juegos en línea o apuesta deportivas en línea; mientras que todas las demás empresas de la industria de los juegos de azar y similares pagan efectivamente el referido impuesto.

Por tanto, estamos ante una Ley N° 31557 que debiendo ser cumplida, no puede ser aplicada hasta que se determine, cumpliendo el principio de legalidad, los dos elementos esenciales que constituyen a un tributo.

Esta situación jurídica supone una situación discriminatoria dentro de la actividad de los juegos y apuestas, pero tiene además una afectación magnificada cuando se aprecia que, los juegos y apuestas deportivas en línea no son solo realizadas por empresas domiciliadas en el Perú; sino que también son efectuadas por empresas no domiciliadas; es decir, por organizaciones empresariales extranjeras.

En esta línea aplicativa, la fórmula normativa para garantizar la igualdad dentro de la industria requiere de aplicar una base de cálculo que sea compatible con la forma en que se realizan los juegos y apuestas deportivas en línea. Al respecto, en parte del contenido de la Ley N° 31557 se regulan el Impuesto al Juego, cuya base de cálculo viene siendo aplicada de forma regular desde su entrada en vigencia, generándose un canon interpretativo (aplicación regular y estandarizada de la Ley) de tales reglas. Entonces, tales reglas tienen dos singularidades; primero, están ajustadas a las particularidades que se producen entre la apuesta y el funcionamiento de las empresas de la actividad de los juegos y apuestas deportivas en línea, y segundo, tienen regularidad interpretativa (seguridad jurídica) que garantiza su aplicación efectiva y la inexistencia de dudas aplicativas o situaciones de indeterminación normativa.

Desde esta perspectiva, tales reglas de base imponible deben ser aplicadas para la determinación del Impuesto Selectivo al Consumo. De otro lado, la tasa o alícuota del Impuesto Selectivo al Consumo, conforme al mandato del artículo 74 de la Constitución Política debe estar determinado o normado en la misma Ley; por ello se propone, regular el vacío normativo contenido en la Ley N° 31557 fijando expresamente la tasa. Con esto se garantiza la efectividad de la

Ley N° 31557, se elimina una situación de discriminación normativa que afecta el principio de igualdad ante la Ley, y se garantiza la libre competencia.

Desde esta fundamentación, resulta necesario limitar el monto que invierten las empresas de juegos en línea y apuestas deportivas en línea en la publicidad de sus actividades, y establecer la prohibición de que su contenido no puede estar dirigido de forma directa o indirecta a personas menores de edad, o a la apuesta sin responsabilidad personal. Lo expuesto supone que no puede permitirse acciones publicitarias de la industria en contenidos, espacios y modos de publicidad que afecten a las personas con menor autonomía relativa. Sin perjuicio de los menores de edad, tenemos que, en el caso de la ludopatía, en el Perú se han establecido algunas medidas normativas y administrativas, y particularmente la medida ha sido establecida por la Ley N° 29907, la que tiene por medida central, la constitución del Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos en Casino y Tragamonedas.

Sin embargo, se requiere, como se viene explicando, regular las acciones de publicidad en la industria, tal como se ha realizado en otros países, como España[1], o en Colombia, mediante el Código de Buenas Prácticas, producidos de forma autónoma, por los actores de la industria.

En esta línea, en Colombia, se han autorregulado las siguientes medidas:

"Exhibición únicamente en una franja horaria limitada, y en horario de protección al menor -entre la 1 y las 5 de la mañana;

Limitación de la publicidad a medios de comunicación no escritos, indicando específicamente que solo podrá exhibirse publicidad de juegos de azar en televisión, radio o plataformas de contenidos de internet -redes sociales, páginas web y aplicaciones;

Contenidos neutros -si bien no especifica esta definición, complementa su redacción indicando que "no podrán incitar directamente al consumo del usuario y estará prohibido el otorgamiento de bonos o vales de captación"-.

[1] https://www.uoc.edu/es/news/2020/149-ley-juego-frena-ludopatia

Prohibición de orientar las publicidades hacia menores de 18 años y de que haya participación de deportistas, personas famosas o figuras de relevancia pública.

Prohibición de publicidades que asocien el juego de azar al éxito personal, social o profesional, o que comparen el juego con el trabajo, el estudio o el esfuerzo.

Prohibición de publicidades que difundan expectativas falsas o engañosas sobre las posibilidades de ganar en los juegos de azar.

De otro lado, en Argentina se debaten proyectos normativos con los siguientes contenidos sobre la limitación de las acciones de publicidad:

- Exhibición únicamente en una franja horaria limitada, y en horario de protección al menor -entre la 1 y las 5 de la mañana-.

- Limitación de la publicidad a medios de comunicación no escritos, indicando específicamente que solo podrá exhibirse publicidad de juegos de azar en televisión, radio o plataformas de contenidos de internet -redes sociales, páginas web y aplicaciones.

- Contenidos neutros -si bien no especifica esta definición, complementa su redacción indicando que "no podrán incitar directamente al consumo del usuario y estará prohibido el otorgamiento de bonos o vales de captación"-.

- Prohibición de orientar las publicidades hacia menores de 18 años y de que haya participación de deportistas, personas famosas o figuras de relevancia pública.

- Prohibición de publicidades que asocien el juego de azar al éxito personal, social o profesional, o que comparen el juego con el trabajo, el estudio o el esfuerzo.

- Prohibición de publicidades que difundan expectativas falsas o engañosas sobre las posibilidades de ganar en los juegos de azar.

También se han identificado otras posibles medidas razonables como:

- Dar al apostador información precisa y completa respecto del tipo de cuando se encuentre cerca de alcanzar los límites de su cuenta personal juego, reglas, probabilidad de obtener premio, y otra información relacionada a la operatoria.
- Poseer un perfil que permita al apostador acceder de manera sencilla a su historial de juego, así como también una herramienta visible de asistencia a personas afectadas por el juego patológico.

- Disponer de un mecanismo automático para que las sesiones de juego cierren, según límites establecidos por la autoridad local de aplicación.
- Contar con un procedimiento para verificar la identidad y edad del apostador, además de un canal de elección del apostador para comprobar su identidad mediante un doble factor.
- Adopción de un sistema de alerta relativo a tiempo y dinero apostado, que de aviso al apostador.

En España, mediante el Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las actividades del juego, se han establecido las siguientes medidas:

. Limitar **los horarios publicitarios del juego;** por ejemplo, en televisión solo se podrán ver anuncios de este tipo de 1.00 a 5.00 h; en los partidos de fútbol solo habrá publicidad en los que empiecen a partir de las 20.00h

. Prohibir **en las camisetas de tallas pequeñas de los equipos**; tampoco en las vallas de las calles se podrán publicitar las casas de apuestas ni bonos.

. Prohibir que personajes famosos o con notoriedad pública protagonicen anuncios de juegos o apuestos en línea.

. Igualmente, quedan prohibidas lemas o frase publicitarias con el siguiente contenido: "El día en que tus ilusiones despegan" o "Tus sueños tan cerca que los puedes tocar".

Desde esta perspectiva, se requiere que la Ley dispone prohibiciones y obligaciones, particularmente en los medios digitales para que éstas no distorsionen el sentido del juego, pues como se ha referido, una cosa es que la ley no lesione la libertad de empresa, y el legislador no ejerce ninguna sentido de perfeccionismo ético, pues ello implica una injerencia del Estado en la autonomía de las personas; y otra cosa distinta es que mediante la acción publicitaria se creen falsos valores o la publicidad construya para los menores de edad o para las personas con afectaciones de ludopatía situaciones realidades ficticias, exitosas, o que supongan que mediante el juego las personas pueden evadir sus responsabilidad, o dedicarse al trabajo productivo, o al estudio y el conocimiento como únicos valiosos para el progreso social. En otros términos, la industria del juego no puede ser prohibida desde nuestro modelo constitucional, como se ha explicado; pero tal industria debe representar para la sociedad lo que realmente es: un juego, que debe ejercitarse con responsabilidad, y no un medio que sustituya el trabajo y el esfuerzo personal de las personas que con plena autonomía apuestan.

Sobre la promoción del deporte

El presente proyecto de ley, tiene entre sus objetivos, que la industria del juego y apuestas deportivas en línea paguen el Impuesto Selectivo al Consumo.

Hemos explicado que, debido a los defectos normativos de la Ley N° 31557, que afectan el principio de legalidad previsto en el artículo 74 de la Constitución Política, el establecimiento de tal impuesto para la referida industria no ha tenido eficacia jurídica, es decir, no se han configurado obligaciones tributarias; para lo que, el presente proyecto de ley resuelve tal defecto normativo, determinando la base imponible y la alícuota de la tasa; con lo que, a partir de ello, las empresas empezará a aportar al tesoro público.

No obstante, ello, se advierte el artículo 14 de la Constitución Política establece que es un derecho fundamental el deporte, y la educación física como parte del derecho a la educación. El Estado, y el legislador en su función normativa, debe promover el deporte como parte del desarrollo integral de la persona, pero también, como parte de la construcción de una identidad colectiva que,

conformada por personas saludables, que practican el deporte, obtiene resultados notables que se convierten en un símbolo para las nuevas generaciones, respecto de la práctica de una vida saludable, en la que el deporte es un parte de los bienes básicos que las personas debe realizar en sus planes de vida.

Sobre la noción de los bienes básicos de las personas, John Finnis[2] plantea que son 7: conocimiento, vida, juego, experiencia estética, habilidad social o amistad, y razonabilidad práctica". Dentro de la dimensión del juego, están el deporte, curiosamente también, están los juegos de azar, esos son parte de los que podríamos llamar: la identidad del ser humano. Si vinculamos los dos contenidos del juego, entonces, el impuesto que se genere por la aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo a los juegos en línea y apuesta del deporte en línea debería financiar la dimensión deporte en la sociedad.

Por ello, el proyecto de ley propone que este tenga un destino exclusivo y excluyente en la actividad del deporte a cargo del Instituto Peruano del Deporte.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De otro lado, las medidas de limitación de la actividad de publicidad en la industria proponen proteger a los menores de edad y a las personas con afectaciones de ludopatía, o con posibles problemas de ludopatía, buscando entre otros fines, que la narrativa que la publicidad realizada sobre la actividad no distorsione su función social, es decir que no la relacione con situaciones de éxito, o que los menores de edad no la vinculen con personas connotadas en el deporte, entre otras medidas.

El proyecto no presenta ningún costo para el tesoro público.

---

[2] Prohibición de orientar las publicidades hacia menores de 18 años y de que haya participación de deportistas, personas famosas o figuras de relevancia pública.

III. IMPLICANCIA DE LA NORMATIVA PROPUESTA CON EL MARCO NORMATIVO VIGENTE

La presente iniciativa legislativa no contraviene la Constitución Política del Perú, muy por el contrario, la reafirma, complementa y fortalece el principio de legalidad e igualdad ante la ley, así como el principio de eficacia en la regulación de la actividad económica materia del presente proyecto de ley.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 17:20:55-0500