



OPEN ACCESS

DESAFÍOS DE UNA ESTRUCTURA REGULATORIA TRADICIONAL ANTE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN EL JUEGO EN LÍNEA EN MÉXICO

CHALLENGES OF A TRADITIONAL REGULATORY STRUCTURE IN THE FACE OF TECHNOLOGICAL INNOVATION IN ONLINE GAMING IN MEXICO

DRA. CELIA PATRICIA VILLA BENÍTEZ

0000-0003-0461-968X

patyvilla83@hotmail.com

DRA. LIDYETH AZUCENA SANDOVAL BARRAZA

0000-0002-1580-3645

azucena_sandoval@uas.edu.mx

Resumen

El artículo analiza la legislación mexicana relacionada con la industria del juego en su modalidad de apuestas por internet, considerando los cambios sociales y tecnológicos actuales. Para ello, utiliza un enfoque metodológico que combina la investigación exegética y el análisis hermenéutico-interpretativo. La investigación exegética evalúa si la legislación vigente contempla la modalidad de juego en línea y su tributación, mientras que el análisis hermenéutico examina la estructura regulatoria de España, Estados Unidos y México, apoyándose en el software Atlas.ti. Los hallazgos revelan que en México los juegos de apuestas por internet carecen de regulación legal y fiscal. Asimismo, se identificó una estructura regulatoria tradicional que ha sido superada por los avances tecnológicos, lo cual impide estimar con precisión la recaudación fiscal y desaprovecha el potencial de esta industria para generar empleo y promover el crecimiento económico.

Palabras clave: Juego en línea, IEPS, IVA, Regulación, Tributación.



Abstract

This article analyzes Mexican legislation concerning the online gambling industry, considering the current social and technological changes. It employs a methodological approach that combines exegetical research and hermeneutic-interpretative analysis. The exegetical research evaluates whether current legislation addresses online gambling and its taxation, while the hermeneutic analysis examines the regulatory frameworks of Spain, the United States, and Mexico, using Atlas.ti software. The findings reveal that online gambling in Mexico lacks both legal and fiscal regulation. Furthermore, a traditional regulatory structure, outpaced by technological advances, was identified, preventing accurate tax collection estimates, and hindering the industry's potential to generate employment and promote economic growth.

Keywords: Online gambling, IEPS, VAT, Regulation, Taxation.

1. Introducción

La industria del juego está experimentando transformaciones debido a los avances tecnológicos, lo que ha impulsado la evolución de la práctica tradicional hacia el juego interactivo, dificultando su supervisión y control. La incorporación de la tecnología ha cambiado sustancialmente la forma en que se practica el juego, lo que ha generado la necesidad de establecer nuevas regulaciones para los juegos interactivos a través de internet. En este contexto, el término *iGaming* engloba todos los tipos de juego en línea, que se ofrecen a través de sitios web y aplicaciones, y se rigen por las mismas reglas que las apuestas presenciales.

En México, la actividad del juego presencial es regulada por la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1947, este instrumento fue el primero en regular esta actividad, y aún sigue vigente. Su objetivo principal fue regular las casas de apuestas y casinos que operaban sin norma alguna durante ese periodo; es decir, que su objetivo inicial no fue la tributación, y mucho menos gravar alguna externalidad causada por este tipo de actividad económica, eso se dio años más tarde. El segundo instrumento normativo de esta actividad fue el Reglamento de la LFJS, publicado el 17 de septiembre de 2004, y que ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo del tiempo.



Al pasar de los años, ha habido diferentes iniciativas para actualizar esta ley desde varios enfoques, algunas de ellas han plasmado la necesidad de regular los establecimientos y los tipos de juegos que se llevan a cabo en los casinos. El 01 de noviembre del 2020, en la sesión de cámara de diputados, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar algunos artículos de la LFJS, entre ellos los artículos 12,13 y 17 en torno a actualizar las penas corporales y pecuniarias por transgresiones a la ley. Unos de sus principales argumentos es la obsolescencia de la Ley y la falta de reformas recientes que castiguen de manera adecuada a quien incumpla lo establecido en la misma.

Algunos otros enfoques sobre la iniciativa de Ley Federal de Juegos y Sorteos fue la presentada el 4 de diciembre de 2014 Número 4164-XII, cuya reforma consideraba un aspecto integral de regulación entre ellas incorporar las definiciones de juego en línea destacando su importancia y su exponencial crecimiento. Esta Ley vendría a sustituir a la antigua Ley en vigor que ha quedado desfasada por el paso del tiempo y las nuevas modalidades del juego a causa de la incursión de las nuevas tecnologías.

Asimismo, el día 08 de abril del 2021, el Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de Decreto por el que se adiciona, deroga y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, igual considera una reforma integral de la ley donde incluyen a los sitios de internet donde se practique el juego de azar, argumentando que una legislación obsoleta ocasiona incertidumbre y malas prácticas, además que son pocos los casinos en internet que cuenta con una licencia oficial otorgada por autoridades mexicanas.

Se puede observar que, a pesar de las iniciativas presentadas, esta ley no ha logrado actualizarse para adaptarse a las necesidades del México actual. En este sentido, Botello (2020) señala que se ha vuelto obsoleta debido a la evolución de la tecnología, la cual también ha transformado el estilo y manejo de los juegos y sorteos. Además, destaca el descontrol sobre los ingresos y egresos generados, lo que impide una regulación eficaz en cuanto al pago de impuestos.

La incursión de la industria del juego en línea en el mundo es innegable, la cual se encuentra en constante crecimiento; J. Clement (2021) colaborador de STATISTA publicó que el mercado global de medios digitales ha ido creciendo cada vez más, y que para 2020 generó 21,1 mil millones de dólares en ingresos, que comparado



con el año anterior, representó un incremento del 21.9 por ciento, esto debido a la pandemia del COVID-19 que mantuvo a las personas en casa y que utilizaron los medios digitales como entretenimiento. Según sus análisis estadísticos estiman que existen 1 mil millones de jugadores en línea en el mundo, siendo en China, Corea y Japón los de mayor alcance, aunque no descartan que la audiencia se incremente superando los 1.3 mil millones.

La industria del juego crece rápidamente a nivel internacional, y muchos países reconocen su potencial económico y recaudatorio, pero México no ha logrado explotarla de la misma forma. De acuerdo con el presidente de la Asociación de Permisionarios, Operadores y Proveedores de la Industria del Entretenimiento y Juegos de Apuesta (AIEJA), México no está aprovechando el potencial ni el impacto económico de la industria, la cual podría contribuir significativamente al crecimiento económico de los municipios, los estados y la nación en general (AIEJA, 2018, p. 4).

2. Contexto Internacional sobre la implementación de la estructura regulatoria del juego con apuestas en línea

Se realizó un análisis en el contexto internacional sobre la regulación de los juegos con apuestas interactivos con el objetivo de conocer desde cuando fueron implementadas en Estados Unidos de América y países de la Unión Europea. Del resultado del análisis se encontró que dichos países cuentan con una legislación exhaustiva que han venido aplicando en diferentes tiempos para regular este tipo de actividades económicas y prácticas sociales. Estos países han tenido un importante avance en su política regulatoria, no solo en el ámbito administrativo sino en el fiscal, lo cual ha sido determinante para controlar y supervisar el actual mercado internacional del juego, sobre todo el que se desarrolla por internet.

En el caso de Estados Unidos, en 2013, solo tres Estados de la Unión Americana, Nevada, Delaware y Nueva Jersey habían legalizado los juegos por internet. Pennsylvania aprobó su legislación el 30 de octubre de 2017. La lista ha ido creciendo y algunos Estados como Connecticut, Kentucky, New York, Tennessee, West Virginia y Virginia han considerado modificar su legislación para permitir el juego interactivo.

El 5 de febrero de 2019, el estado de Nueva York presentó ante el Senado el proyecto de Ley A04924, cuyo objetivo es reformar la Ley de Carreras, Apuestas Mutuas y



la Ley Penal para permitir determinados juegos de póquer en línea. Por su parte, en enero de 2019, el estado de Connecticut presentó la propuesta de Ley S.B.17, orientada a autorizar todo tipo de juegos de azar por internet. Según su declaración de propósito, este proyecto busca incrementar los ingresos estatales y beneficiar económicamente a las tribus indígenas.

Por su parte, el Estado de West Virginia, presentó el 9 de enero de 2019, la propuesta 2178 de ley para enmendar el Código 1931, agregándole un nuevo artículo 25-A que permita autorizar el juego interactivo.

Por otro lado, La Unión Europea es el mayor consumidor de la industria del juego de azar en internet. En el caso de España, este país estableció en 2011 regulaciones para gravar el juego en línea y la publicidad del juego. La Ley española 13/2011 de fecha 27 de mayo, publica la Regulación del Juego en el Boletín oficial del estado (BOE), núm. 127, el día 28/05/2011, con referencia: BOE-A-2011-9280, el cual entró en vigor el día 29/05/2011, permitiendo regular y establecer contribuciones del juego en línea. Dentro de estas regulaciones las personas físicas a través del impuesto sobre la renta tributan por premios, impuesto especial obtenido por loterías del Estado, gravámenes especiales sobre los premios de determinadas loterías y apuestas, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre la renta de no residentes, tasa por la gestión administrativa del juego, entre otros.

Asimismo, en Malta, la Malta Gaming Authority (MGA), encargado de aplicar las disposiciones sobre la Ley de Juegos de azar en su capítulo 583, reconoce que el sector de los juegos de azar a distancia es el sector de juegos más dinámico en su país, estableciendo en el año 2000 su primer sitio de apuestas en línea.

El Reino Unido aprobó en 2005 la Ley de Juegos, que fue una de las primeras regulaciones aprobadas que cubría explícitamente los juegos en línea (Legislation UK 2005). Francia aprobó el 12 de mayo del 2010 la Ley 2010-476 relacionada con el inicio de la competencia y la regulación de la industria del juego online, este último incluye apuestas deportivas, lotería, bingo, póquer, ruleta o *blackjack*, el juego presencial se divide en las mismas categorías que los juegos en línea (Légifrance 2010).

En conclusión, el contexto internacional en la implementación de estructuras regulatorias para el juego con apuestas en línea refleja un avance significativo



en comparación con México. Nuestro país aún está lejos de alcanzar este nivel de regulación, especialmente mientras se mantenga una ley obsoleta que impide aprovechar los beneficios económicos y fiscales de esta modalidad. Además, una legislación actualizada permitiría fortalecer el control sobre la industria mediante una regulación más robusta y efectiva.

3. Estructura regulatoria jurídica e impositiva del juego en línea en España

En el caso de España, resulta relevante analizar su marco regulatorio establecido mediante la Ley 13/2011, que entró en vigor el 27 de mayo de ese año. Este análisis permite entender su estructura y aplicación, ya que podría servir como modelo cercano para ser adoptado en México. La regulación española del juego surgió con el propósito de normar el acceso a las actividades de juego, respondiendo al avance de las tecnologías y al auge de las plataformas de juegos interactivos en línea. Además, esta normativa busca gravar a un mayor número de operadores debido al crecimiento económico de la industria del juego en el país y al considerable volumen de negocio asociado a loterías. Un factor determinante en esta regulación es la naturaleza de los boletos y billetes empleados en estas actividades, ya que son documentos al portador que pueden facilitar el blanqueo de capitales (lavado de dinero), lo que subraya la necesidad de un marco robusto y actualizado para mitigar estos riesgos.

Las distintas modalidades del juego en España se encuentran indicadas en el artículo 1 de la Ley 13/2011, cuyo objeto es regular la actividad del juego cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. El ámbito de aplicación es a las personas físicas o jurídicas (morales) que realicen actividades de juego transfronterizas (Ley 13/2011, 2011, 9). Asimismo, el Título VII de la Ley 13/2011, en su artículo 48, establece el régimen fiscal del Impuesto sobre Actividades de Juego. Según este artículo, serán contribuyentes todas las personas involucradas en la organización del juego que obtengan beneficios de esta actividad. Además, se consideran contribuyentes solidarios aquellos que ofrezcan estas actividades a personas con residencia fiscal en España. Se exceptúan de esta obligación las personas que participen en actividades relacionadas con el juego a nivel estatal cuando estas no persigan fines de lucro y tengan finalidades benéficas (Ley 13/2011, 2011, p. 33).



El régimen fiscal sujeta a su pago a los premiados como a los que organizan o desarrollan los juegos y sorteos con apuestas, y dependiendo del tipo de juego es como se compone la base imponible, ya sea por ingresos brutos o por ingresos netos. Asimismo, se aplicará un gravamen diferente según el tipo de apuesta; que oscilan entre un 10 a un 25%. Según el artículo 48 de la misma Ley, ver tabla 1.

Tabla 1

Tipo de gravamen aplicable

Tipo de gravamen	Tasa
Apuestas deportivas mutuas	22% sobre los ingresos brutos
Apuestas deportivas de contrapartida	25% sobre los ingresos netos
Apuestas deportivas cruzadas	25% sobre los ingresos netos
Apuestas hípcas mutuas	15% sobre los ingresos brutos
Apuestas hípcas de contrapartida	25% sobre los ingresos netos
Otras apuestas mutuas	15% sobre los ingresos brutos
Otras apuestas de contrapartida	25% sobre los ingresos netos
Otras apuestas cruzadas	25% sobre los ingresos netos
Rifas	20% sobre los ingresos brutos
Concursos	20% sobre los ingresos brutos
Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales	10% sobre el valor de mercado

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 48 de la Ley 13/2011, apartados 6 y 7.

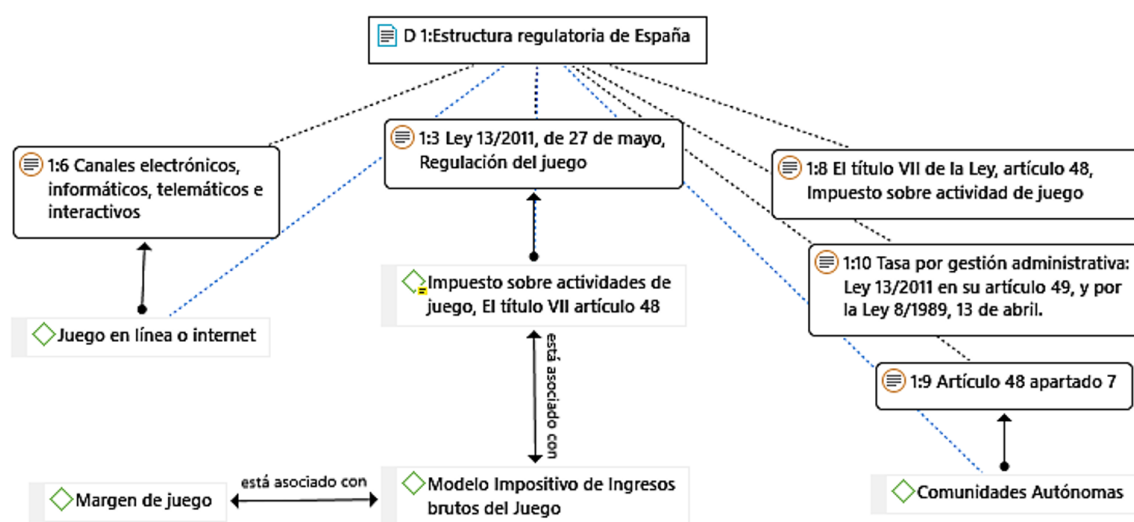
Cabe señalar que este impuesto no está contemplado como un impuesto indirecto, por lo que no tiene el carácter de un impuesto especial o extrafiscal, sino que es un impuesto directo que grava la renta; tampoco considera deducciones o exenciones.

La figura 1 presenta la estructura regulatoria de España, donde se detalla el concepto de juego en línea o por internet, las leyes que regulan esta actividad y los artículos específicos que establecen las disposiciones tributarias correspondientes.



Figura 1

Estructura regulatoria de España



Fuente: Elaboración propia

En el análisis hermenéutico interpretativo a través de la estructura española, resalta de forma clara y precisa la normativa para el juego en línea, así como la recaudación que implica. Existe una plena identificación de lo que se considera juego en línea o internet, lo que permite señalar actividades aledañas que serán sujetas a la correspondiente tributación.

4. Estructura regulatoria jurídica e impositiva del juego en línea en Estados Unidos de América

La regulación del juego en los Estados Unidos de América requiere un análisis por separado, dada su amplia experiencia en esta materia. Para ello, se realizó un estudio específico de las normativas aplicadas en diversos estados, considerando las particularidades de cada jurisdicción y su enfoque en la regulación de esta actividad. Cada Estado tiene autorizado crear sus propias regulaciones, asimismo, ha implementado diversas normas en el ámbito del juego interactivo o *iGaming*.

Los principales Estados que operan el juego en línea o internet son Delaware, Nevada, New Jersey y Pennsylvania. En el caso de la Constitución del Estado de Delaware (art. II 17), se prohíbe los juegos de azar, pero permite loterías bajo control estatal con el propósito de recaudar fondos. El término lotería no está definido en la



constitución, pero ha sido interpretado por el estatuto estatal para incluir terminales de video loterías (VLT), juegos de Internet, juegos de mesa y apuestas deportivas, y está supervisada por la lotería, una división del departamento de finanzas que se rige por el Reglamento de la lotería de videos y el Título 29 del Código de Delaware, Capítulo 48.

En el Estado de Nevada la supervisión regulatoria de todos los juegos de azar se realiza a través de la Comisión de Juego de Nevada y la Junta de Control de Juego. La comisión es responsable de autorizar las licencias, y se conduce según las recomendaciones de la junta directiva que sirve como órgano de ejecución, operación e investigación en la industria del juego del Estado. La regulación 5A rige el funcionamiento de los juegos interactivos y fue aprobada en 2011 (Regulation 5A, Gaming Commission).

La supervisión regulatoria del juego en New Jersey se lleva a cabo a través de la Comisión de Control de Casinos de Nueva Jersey y la División de Aplicación de Juegos. La comisión se encarga de las licencias, y la división funge como órgano de ejecución, operación e investigación del juego. El artículo 6C de la Ley de Control de Casinos de New Jersey regula el juego por internet, y lo define como el que se llevará a cabo en los servidores y equipos informáticos alojados por el operador en las instalaciones del casino con sede en Atlantic City (CCC, 2019).

En el caso de Pensilvania, la supervisión regulatoria del juego según la sección 1201 del título 4 de los Estatutos Consolidados de Pensilvania establece que la Junta de Control y Juegos de Pensilvania (PGCB), tiene la tarea de supervisar los casinos y las máquinas tragamonedas en las pistas de carreras. Por su parte, el Capítulo 13B de los Juegos interactivos, menciona que la junta debe promulgar y adoptar reglas y regulaciones que rijan la conducta de los juegos interactivos a fin de garantizar que se implementarán de una manera que garantice la gestión, administración y control efectiva y segura de los juegos interactivos (Board, P.G.C 2017, p. 4).

Estados Unidos de América cuenta con una fuerte regulación en materia de juego por internet, han encontrado en esta industria una fuente de ingresos que contribuye al crecimiento de su economía y la generación de empleos; asimismo, reconocen que esta actividad tiene un gran potencial en materia de recaudación, por lo que, algunos Estados consideran importante hacer cambios en sus regulaciones para incluir los juegos en línea como una actividad que puede ser explotada.



En lo que respecta al pago de impuestos por esta actividad, cada Estado cuenta con su propia regulación, así como una tasa o tarifa de aplicación, pero existe un modelo para el pago de impuestos presencial llamado Modelo Impositivo de Ingresos brutos del Juego (*Gross Gaming Revenue*. GGR por siglas en inglés), el cual se ha tomado como base para el pago del impuesto del juego en línea. Según (Polizzano 2013), este modelo consiste en gravar las apuestas totales hechas por lo clientes, restando las ganancias devueltas, y sobre la base se aplica una tasa de impuesto, la cual variará según el Estado. España aplica este modelo para el mercado de juego en línea y lo llama Margen de juego o GGR, según la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda Español.

En el caso del Estado de Delaware según el párrafo 4815, inciso a) del Código de Delaware, de todos los fondos recibidos de la venta de boletos de lotería, y de los juegos de boletos por Internet, se retendrá el 45% de los ingresos obtenidos por esta actividad (Delaware Code, 2019, p. 156).

Según el estatuto de Nevada NRS 463.370, se paga una cuota mensual por licencia estatal; mediante una tarifa basada en los ingresos brutos de la siguiente manera: (a) 3.5% de todos los ingresos brutos del titular de la licencia que no exceda de \$ 50,000 dólares por mes; (b) 4.5 % de todos los ingresos brutos del titular de la licencia que exceda de \$ 50,000 dólares por mes y no exceda de \$ 134,000 dólares por mes de calendario; y (c) 6.75% de todos los ingresos brutos del titular de la licencia que exceda de \$ 134,000 dólares por mes de calendario.

En el caso de New Jersey, la Ley de Control de Casino en su artículo 6c de los juegos por internet, indica que se pagará un impuesto anual del 15% sobre los ingresos brutos de los juegos por Internet.

En Pensilvania, la diversidad de tasas impositivas por tipo de actividad del juego en línea hace que se vuelva más complejo el hecho del pago de los impuestos, ya que se requiere diferenciar contablemente cada tipo de actividad para aplicar la tasa que le corresponde. El Capítulo 13B Juegos interactivos, Subcapítulo F, Impuestos y tasas 13B52 impuesto al juego interactivo, establece que los principales juegos en línea autorizados son las máquinas tragamonedas, el póquer en línea y los juegos de mesa en línea. En el caso de las máquinas tragamonedas la tasa de impuesto vigente aplicable será 52%; para los juegos de mesa y póker en línea será del 14% de sus ingresos brutos diarios.



Delaware y Pensilvania cuentan con tasas impositivas más altas por esta actividad, lo contrario a Nevada quien cuenta con una tarifa más baja para el pago de impuestos que va del 3.5 al 6.75% dependiendo el rango de ingresos brutos mensuales. La razón de una tasa más baja en este Estado puede ser porque la ciudad de Nevada es reconocida como un destino turístico específico para realizar esta actividad y la industria del juego ha sabido explotarla.

La figura 2 presenta la estructura regulatoria de los Estados Unidos, centrada en los estados de Delaware, Nueva Jersey, Pensilvania y Nevada. En los Estados Unidos, las actividades de juego en línea no solo ofrecen entretenimiento, sino que también generan una significativa derrama económica. Esto ha llevado a implementar una estructura regulatoria adecuada, que abarca tanto la recaudación de impuestos sobre la actividad principal como sobre las derivadas. Los estados han sabido aprovechar esta industria, maximizando los beneficios económicos y garantizando un marco normativo que fomenta su sostenibilidad.

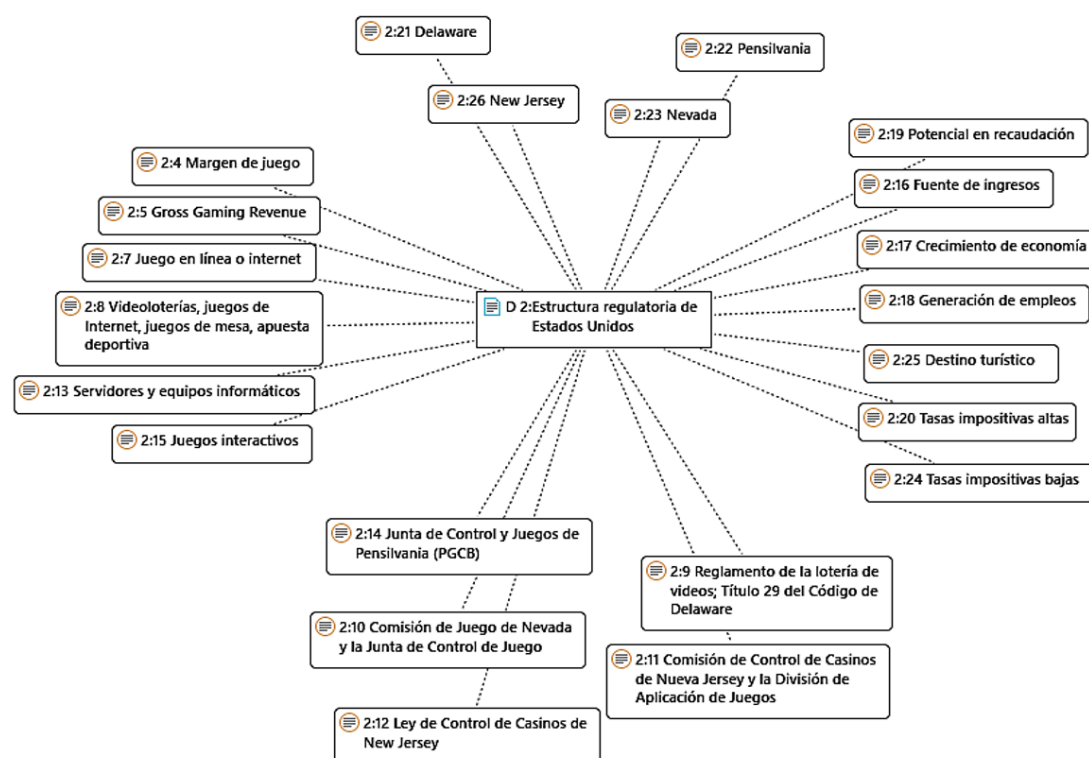
En los estados de Delaware, Nueva Jersey, Nevada y Pensilvania, se han logrado avances significativos al evolucionar de una estructura regulatoria tradicional hacia un marco adaptado a los avances tecnológicos. Estos cambios han sido aprovechados para potenciar la industria del juego en línea, lo que ha generado empleos y proporcionado a los habitantes una fuente de ingresos. Este impacto económico positivo les permite participar activamente en los intercambios comerciales, contribuyendo así al crecimiento económico general de estas regiones.

La estructura regulatoria de Estados Unidos tiene plenamente identificada las leyes regulatorias del juego en línea en cada uno de los estados que se analizan en este documento, así como el modelo que siguen para la recaudación y los beneficios que obtienen de las tasas impositivas.



Figura 2

Estructura regulatoria en Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, se prevé que derivado de los recientes acontecimientos de la pandemia del COVID-19, los juegos en línea crezcan exponencialmente debido al cierre de los casinos tradicionales, lo que llevará a reformular las legislaciones existentes con la finalidad de asegurar ingresos fiscales a los Estados.

5. Estructura regulatoria jurídica del juego con apuestas y sorteos presenciales en México

La industria del juego en México está regulada por la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS), promulgada el 31 de diciembre de 1947, que sirvió como el único marco jurídico para regular esta actividad hasta el 17 de septiembre de 2004, cuando se expidió el Reglamento de la LFJS bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada. Este reglamento ha experimentado diversas modificaciones a lo largo del tiempo. El 19 de octubre de 2012, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se



publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto con reformas y adiciones al Reglamento. Posteriormente, el 23 de octubre de 2013, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto, se realizaron nuevas modificaciones, que incluyeron reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de dicho reglamento.

La LFJS se erigió como la base regulatoria del sector del juego, aunque en un principio su origen fue supervisarlos, actualmente es el principal ordenamiento en materia legal. Esta ley está integrada por diecisiete artículos que superficialmente regulan los principios conforme a los cuales ha de desarrollarse esta clase de actividades. La LFJS no ha sido modificada ni una sola vez desde su entrada en vigor, por lo que, hoy en día, es una ley obsoleta e incompatible con los cambios globales y la incursión de las nuevas tecnologías, y las variaciones del juego tradicional al juego en línea.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en su Título Primero, Capítulo I, Artículo 1, establece que su objetivo es reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos en los que medien apuestas, así como de los sorteos en todas sus modalidades, con la excepción de los sorteos realizados por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, 2021, p. 1). Es decir, el Reglamento contempla los sorteos en todas sus modalidades, incluidos aquellos transmitidos por medios de comunicación masiva, según lo establecido en el artículo 91 del mismo reglamento. Sin embargo, no se menciona de manera explícita el juego con apuestas en todas sus modalidades, sino que se enfoca únicamente en los sorteos.

Del mismo modo, el capítulo IV de los centros de apuestas remotas del mismo Reglamento, en su artículo 76, define por centro de apuestas remotas o libro foráneos como aquellos establecimientos nacionales y extranjeros que operan y transmiten las apuestas en tiempo real y de forma simultánea en video y audio, permitidas por la Ley (Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, 2021, p. 25).

Asimismo, el artículo 85, del Reglamento, manifiesta que los establecimientos podrán captar apuestas vía Internet, telefónica o electrónica, sin embargo, no hay claridad sobre si los centros de apuestas remotas están considerados como una modalidad de juego en línea, ya que el Reglamento no lo define específicamente, ni detalla su aplicación, como lo hacen las regulaciones extranjeras. De tal manera que, resulta confuso saber si los participantes en este tipo de apuestas remotas están jugando en



medios interactivos por internet o solo están apostando en transmisiones de video o audio, en la parte de la tributación tampoco existe claridad del impuesto sobre esta modalidad.

Por otro lado, el Título Cuarto del Reglamento, en su Capítulo IV, Artículo 117, define los sorteos transmitidos por medios tradicionales de comunicación masiva, como la radio y la televisión, pero no menciona específicamente los juegos de azar en línea o por Internet. Esto deja fuera de la regulación explícita las modalidades de juego en línea, lo que podría generar ambigüedad en la aplicación de las normas en este ámbito.

6. Estructura regulatoria impositiva del juego y sorteos en línea

El análisis de la Ley regulatoria vigente sobre el juego generó la pregunta sobre si el juego en línea está siendo adecuadamente regulado en materia de imposición. En este sentido, se revisaron la Ley del IEPS, el ISR y el IVA, encontrándose que la legislación actual carece de disposiciones claras sobre la tributación específica del juego en línea, aunque sí se contempla al juego como un impuesto especial. Los impuestos especiales se integraron a la estructura tributaria mexicana en 1890, y a lo largo del tiempo se han realizado diversas modificaciones a la Ley con el objetivo de mitigar los efectos de las externalidades que motivaron su creación. En 1980, se decretó la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), que consolidó este enfoque tributario en el país.

El artículo 2 de la LIEPS establece los sujetos obligados al impuesto por actividades de juegos con apuestas y sorteos. Según la fracción II, inciso B, se definen las formas en las que se puede obtener un ingreso por esta actividad, sin importar el nombre asignado al juego o concurso en el que se realicen apuestas. Sin embargo, la legislación no contempla los ingresos obtenidos por apuestas en juegos y sorteos en línea o por Internet (Ley IEPS, 2021, p. 6).

El mismo artículo 2 de la LIEPS establece una tasa impositiva del 30% aplicable a los juegos con apuestas, conforme a una ley federal. Sin embargo, esta tasa no es la única que se aplica a esta actividad económica. Según el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se otorgan facultades a la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para establecer y regular tributos sobre el juego. Esto implica que esta actividad puede estar gravada con



diferentes tipos de tasas impositivas y regímenes fiscales, lo que resulta en una carga tributaria elevada, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3

Tasas impositivas aplicables al juego con apuestas

País	Regulación	Tipo de impuesto modalidad presencial	Tasa
México	Art. 2 Ley del IEPS	Impuesto Indirecto sobre el permisionario del juego (no lo paga el jugador)	30%
	Art. 138 Ley del Impuesto sobre la Renta	Impuesto Directo sobre el permisionario del juego	21%
	Art. 138 Ley del Impuesto sobre la Renta	Impuesto Directo sobre el jugador (retención y entero del impuesto al ganador de premio)	1%
	Ley de hacienda Municipal	Impuestos municipales por los premios obtenidos por el jugador y a los permisionarios de los juegos y sorteos.	La tasa varía en cada regulación tributaria Municipal

Fuente: Elaboración propia con datos de las regulaciones aplicables a la materia.

Los Municipios están facultados para imponer el pago de contribuciones por ingresos derivados de la realización de juegos y sorteos, mediante convenios de colaboración administrativa, con base a la Ley de Coordinación Fiscal de cada Estado, derivado de estas facultades pueda incurrirse en sobreimposiciones sobre una misma fuente económica, como es el caso de juegos y sorteos.

En términos de la Ley de Impuesto sobre la Renta (ISR) en su artículo 138, por un lado, grava el permiso del casino, y, por otro lado, la ganancia del jugador, aunque solo aplica a modalidad presencial en ambos casos, pero no al juego en línea para los permisionarios ni los jugadores.

Por otro lado, esta actividad económica se encuentra exenta del Impuesto al Valor Agregado (IVA), según el art. 9 fracción V, de la LIVA, lo cual lo convierte en un costo adicional, ya que, al estar exenta no se puede repercutir, ni solicitar la devolución del impuesto; aunque, el art. 18 B inciso I de la misma ley en su Capítulo III Bis sección I establece que la prestación de servicios digitales por residentes en el extranjero sin



establecimiento en México deberán pagar el impuesto sobre la descarga o acceso a imágenes, películas, texto, video, audio, música, juegos incluyendo los de azar. (LIVA, 2021)

En este sentido, la propia ley contempla diferentes escenarios nada claros sobre en qué momento pagará el impuesto cada uno; en primera, el proveedor mexicano que está exento por ley y el extranjero que está obligado por ley o ambos, y después el consumidor o usuario del juego en línea.

Respecto a lo anterior, Galindo (2020), en su análisis sobre la existencia de un nuevo impuesto al juego en línea en México, hace referencia al capítulo III Bis previamente citado. Galindo argumenta que, contrario a la creencia común de que las disposiciones de la LIVA imponen tributos adicionales a los juegos de azar en línea, la falta de claridad en la legislación podría llevar a una mala interpretación por parte de los proveedores extranjeros de juegos. Esto podría generar la percepción de que, al cumplir con las normativas sobre servicios de juegos digitales, podrían expandir sus operaciones al ámbito del juego en línea sin mayores restricciones, lo que refleja la ausencia de una regulación precisa y adecuada sobre este tema.

Esta falta de claridad en materia de impuestos aunado a diversas imposiciones a la misma actividad puede desincentivar la inversión local y extranjera, y, por otro lado, la falta de regulación permite el abuso o explotación de la actividad ilícitamente por lo que es urgente que se estudie una vía para regularla y asimismo explotarla, como se hace en Estados Unidos, España, Reino Unido, Francia, Malta, entre otros países.

7. Acreditamiento, exención, disminución del impuesto al juego en la LIEPS

En México, la actividad del juego está prevista en la Ley del IEPS como un impuesto especial debido a su finalidad extrafiscal, ya que busca contrarrestar las externalidades negativas o costos sociales asociados con esta actividad. Al ser un tributo indirecto, se analiza de forma separada de otros impuestos. Sin embargo, existen contradicciones dentro de la Ley, comenzando por el artículo 4 de la LIEPS, que no contempla el acreditamiento del impuesto trasladado al contribuyente en la fracción II, inciso B. Esto convierte al impuesto en un tributo directo, lo que puede fundamentar su inequidad e inconstitucionalidad, ya que trata de manera diferente a los contribuyentes en relación con este impuesto.



En lo que respecta a la disminución del impuesto, el artículo 5B de la misma Ley lo permite respecto al pago del impuesto realizado al gobierno federal y a las Entidades Federativas, excepto cuando se trata de la deducción de gastos relacionados con la actividad. Esto pone en evidencia una vez más la inequidad de la legislación tributaria, al otorgar un tratamiento diferente a esta actividad en comparación con otras actividades económicas que sí disfrutan de este beneficio.

Respecto a las exenciones del pago del IEPS en las actividades de juegos con apuestas y sorteos, el artículo 8 de la LIEPS, en su fracción III, estipula que estarán exentos de pagar el impuesto cuando:

- a) Sean realizados por personas morales sin fines de lucro.
- b) Los participantes obtengan como premio un bien o servicio. Un ejemplo de esto son los boletos otorgados para participar en sorteos o rifas promocionales de tiendas departamentales, gasolineras o comercios en general, cuando, por un monto específico de compra, se otorga un boleto para participar en una rifa, sorteo o recibir un servicio.
- c) Los participantes participarán de forma gratuita. Esto se refiere a los boletos otorgados para participar en sorteos o rifas promocionales de actividades como eventos en la radio, inauguraciones o eventos promocionales de tiendas de servicios o departamentales. En estos casos, cuando los participantes obtienen boletos de manera gratuita como parte de una promoción para ganar un bien o servicio, estarán exentos del pago del impuesto.

Lo anterior puede generar controversia en cuanto a la imposición, ya que se otorga un tratamiento diferente a esta actividad cuando los juegos y sorteos son organizados por instituciones gubernamentales, ya sea en la Federación, los Estados o los Municipios, especialmente cuando los ingresos se destinan a la beneficencia pública. Aunque la realización de estos juegos por parte de estas instituciones no libera a la actividad del juego con apuestas de las externalidades negativas que provoca, se plantea que el destino de los recursos no está siendo utilizado con fines extrafiscales. Es decir, no se busca reparar el daño causado por la externalidad, que es el objetivo principal de la Ley del IEPS.

El artículo 18 de la LIEPS, no contempla los ingresos obtenidos mediante el juego con



apuestas y sorteos en línea en las directrices para el cálculo del impuesto, solo alude a montos percibidos en apuestas realizadas en físico y a través de fichas, tarjetas, contraseñas, bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares (LIEPS, 2021, p. 29). Sin aclarar si estos se refieren al juego en línea específicamente lo que impide una clara interpretación del ingreso al cual se le debe aplicar un impuesto.

Asimismo, el artículo 18 solo permite la deducción de los premios pagados en efectivo o entregados de acuerdo con las bases, en caso de ser un premio diferente al efectivo, corresponderá al valor determinado por las respectivas autoridades o al valor en el mercado; también se deducen las cantidades de efectivo devueltas por los participantes antes del sorteo y estén debidamente registradas en la contabilidad (LIEPS, 2021, p. 29).

En cuanto a los sujetos pasivos, estos son los permisionarios, quienes soportan el total de la carga impositiva. El artículo 4 de la LIEPS impide trasladar el impuesto establecido en la fracción II, inciso B, que se refiere a la realización de juegos con apuestas y sorteos. Además, no es posible deducir los gastos operativos en los que se incurre para llevar a cabo la actividad (como renta, energía eléctrica, sueldos de personal, publicidad, agua, mantenimiento de equipos, suministros, entre otros) del cálculo de la base del impuesto.

Finalmente, aunque el artículo 27 menciona que las Entidades Federativas no mantendrán impuestos locales o municipales sobre actividades gravadas por el IEPS, la fracción II aclara que esta prohibición no será aplicable para la actividad económica de juegos con apuestas y sorteos. Lo anterior, da libertad de decisión a las Entidades Federativas de establecer o no el tributo en análisis, sin que esto sea inconstitucional como lo afirma la Tesis aislada 2ª XV/2009 (LIEPS, 2021, p. 41).

Derivado del análisis, es posible argumentar que las leyes actuales no definen de manera clara al juego en línea en ninguna de sus modalidades, ni establecen su imposición de forma específica. En la medida en que se aprueben nuevas normativas legales que aborden este aspecto, las regulaciones fiscales deberán actualizarse para contemplar adecuadamente esta modalidad. Esta perspectiva se puede visualizar en la figura 3.

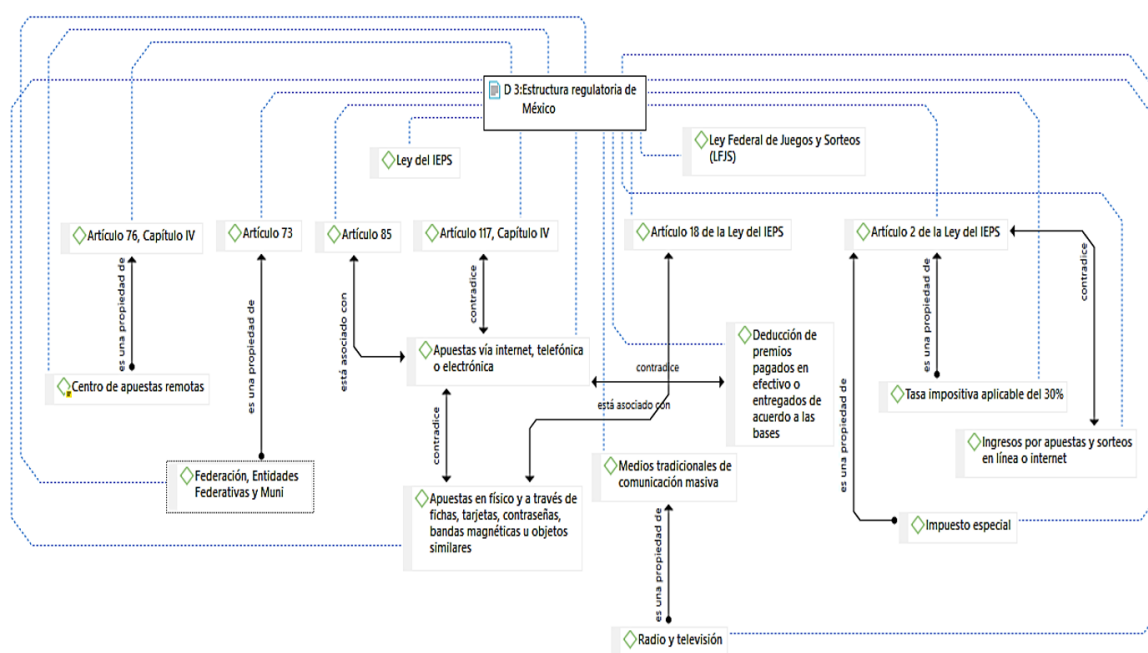
La estructura regulatoria en México para el juego en línea se basa en la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) y la Ley del Impuesto Especial sobre la Producción y el



Servicio (LIEPS). Sin embargo, los artículos relacionados presentan incongruencias, contradicciones y vacíos, lo que convierte a la LFJS en una ley obsoleta y con poco control sobre la regulación de esta industria. Esta deficiencia se debe a que la legislación no cuenta con un modelo impositivo adecuado que contemple los ingresos derivados de esta actividad, el cual debería estar alineado con los cambios sociales y tecnológicos que han transformado el sector del juego en línea.

Figura 3

Estructura regulatoria de México



Fuente: Elaboración propia

8. Conclusiones

Desde la llegada de Internet, la industria del juego ha experimentado un crecimiento significativo. Aunque la actividad más comúnmente asociada con los juegos de azar sigue siendo la visita a los casinos, esta modalidad está experimentando un cambio. En España, existe una legislación tributaria especial que regula tanto los juegos en línea como los presenciales. De manera similar, Estados Unidos ha implementado regulaciones estrictas, reconociendo la industria del juego en línea como una actividad que genera una importante derrama económica, crea empleos y aumenta la recaudación. Por ello, varios estados que aún no han legalizado esta actividad



han presentado proyectos de ley para modificar sus regulaciones con el objetivo de permitir el juego en línea.

A diferencia de estos países, México no cuenta con regulaciones actualizadas que incluyan el juego en línea. A pesar de los evidentes cambios en esta práctica y la integración de nuevas formas de juego mediante el uso de tecnologías, las regulaciones existentes son laxas en lo que respecta al juego presencial y nulas en relación con los juegos de apuestas en línea.

En México, a nivel federal los juegos y sorteos con apuestas presenciales están gravados por las siguientes contribuciones: ISR y IEPS. El objeto material de ambos impuestos federales es distinto; el ISR grava los ingresos que obtienen el premiado o jugador y el IEPS grava la organización y celebración de los juegos y sorteos, con la intención de inhibir esta conducta y disminuir las externalidades que de ella se derivan, aunque no existe traslado al jugador (contribuyente de hecho). Por otro lado, también las entidades federativas y los municipios tienen facultades para gravar esta actividad, asimismo, está gravada por un aprovechamiento que es una participación a la Secretaría de Gobernación por el otorgamiento de permisos.

Aunado a lo anterior, la base gravable del impuesto es sobre los rendimientos brutos sin admitir deducción alguna, lo que impacta fuertemente en la imposición de la industria del juego. Las altas imposiciones desmotivan a los empresarios para invertir en este tipo de actividad económica debido a que se grava con varios impuestos la misma base. Esta controversia es ampliamente analizada por las empresas que operan en la industria del juego en México, siendo una de las principales quejas de este sector económico. Estas empresas perciben que el juego es visto de manera negativa, sin reconocer las ventajas que ofrece, como la derrama económica y las fuentes de empleo que puede generar.

En México, continua vigente una legislación en materia de juegos presencial que resulta obsoleta y que no es compatible con los cambios globales, económicos, y evolutivos de las comunicaciones electrónicas. Por lo cual, es conveniente que se creen nuevas regulaciones legales que permitan supervisar y controlar de manera más eficaz esta actividad, además de legalizar los juegos por internet con el fin de conocer estadísticamente los ingresos que se obtienen por la industria del juego en línea. A medida que se adopten nuevas regulaciones legales, será posible implementar imposiciones fiscales, ya que el hecho de que la actividad no esté regulada no implica



que no se practique. El vacío existente entre las regulaciones ha contribuido al auge de la actividad, tanto de manera legal como ilegal.

En México, existe una regulación obsoleta respecto a los juegos y sorteos en la modalidad presencial federal, y podría considerarse nula en la modalidad virtual, lo que también trasciende al ámbito municipal. Estas regulaciones carecen de disposiciones que permitan a la entidad reguladora imponer directrices, controlar y supervisar adecuadamente esta actividad. Aunque en los últimos años la industria ha crecido, la recaudación por esta actividad sigue siendo baja, a diferencia de otros países.

La industria del juego en línea, por su parte, genera millones de dólares en ingresos y crea cientos de empleos, impactando positivamente en el crecimiento económico de los países que reconocen esta actividad como una importante fuente de ingresos fiscales.

El juego en línea seguirá creciendo, por tal razón, resulta importante que México realice cambios en su regulación para explotar el potencial que ofrece esta actividad para el crecimiento económico y la creación de empleos en el país; sin dejar de lado la cuestión social que dictan las normas tributarias extrafiscales, cuya finalidad es desincentivar determinadas conductas que tienen impacto negativo en la sociedad.

El confinamiento debido al COVID-19 resaltó el aumento del uso del juego en línea a nivel mundial, una realidad que los legisladores mexicanos no pueden ignorar. Es momento de buscar regular esta práctica mediante una nueva ley que contemple las nuevas modalidades del juego, las cuales no están cubiertas por las obsoletas leyes mexicanas. Las regulaciones internacionales analizadas muestran que la industria del juego ha adaptado su estructura regulatoria para responder a las necesidades impuestas por los jugadores, así como a los avances tecnológicos. Estos países han modificado sus normativas para mantenerse al día con las nuevas modalidades del juego en línea.

La propuesta de modificación a la regulación existente es clave para adaptar el marco legal a las nuevas realidades de la industria del juego. Se requiere que el artículo 2, fracción II, inciso B de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS) sea actualizado para incluir un párrafo específico que grave la realización de juegos con apuestas y sorteos en línea. Además, es crucial incorporar esta modalidad en la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), a fin de contar con una legislación



tributaria que sea capaz de recaudar, controlar y supervisar adecuadamente esta actividad económica en constante crecimiento.

En cuanto se refiere a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), su reciente incorporación de impuestos sobre servicios digitales prestados por proveedores extranjeros, vigente desde el 9 de diciembre de 2019, refleja un avance importante en la regulación de los juegos en línea. Aunque esta regulación se ha extendido a diversos servicios digitales, incluidos los juegos de azar, aún queda claro que el marco legal para el juego en línea en México es insuficiente. Si bien existen proveedores extranjeros operando en el país, la falta de regulación precisa sobre estos servicios implica que no se sabe con certeza los ingresos generados por esta actividad ni se aplican tributaciones adicionales a los juegos en línea, lo que resalta la necesidad urgente de una actualización normativa en esta área.

En lo que concierne a la parte impositiva del juego presencial, también se requiere reformar las regulaciones existentes y unificar criterios entre la Federación, Estados y Municipios para dar mayor claridad y certeza fiscal a esta actividad económica, así mismo, aplicar tasas impositivas al juego en línea con el fin de explotar el potencial económico que puede ofrecer la inversión nacional y extranjera de la industria del juego.

En relación con la parte impositiva del juego en línea, México podría adoptar el modelo de ingresos brutos (GGR) utilizado en Estados Unidos. Este modelo, fácil de aplicar, consiste en gravar las apuestas realizadas por los jugadores, restando las ganancias devueltas y aplicando una tasa sobre la base resultante. Así, los Estados podrían establecer sus propias tasas o tarifas impositivas, considerando sus necesidades o intereses, para que la industria del juego en línea se desarrolle como un instrumento de recaudación fiscal. Este modelo sería especialmente útil en un contexto en el que la actividad opera en la ilegalidad debido a la falta de una normativa que se actualice conforme a los avances tecnológicos.



Referencias

- AIEJA. (2018). *Un año de retos con perspectivas*. AIEJA Magazine, 25 de febrero de 2019. <https://www.aieja.org.mx/assets/revista12-web.pdf>
- Nevada Gaming Commission & Nevada Gaming Control Board. (2019). *Gaming statutes & regulations*. <https://gaming.nv.gov/index.aspx?page=51>
- Botello Pérez, O. J. (2020). *Comparación con la nueva Ley Federal de Juegos y Sorteos* (Tesis de licenciatura).
- Casino Control Commission. (2019). *New Jersey Casino Control Act*. <https://www.state.nj.us/casinos/law/act/>
- Delaware Code. (2019, julio 1). *4815 State Lottery Fund*. <http://delcode.delaware.gov/title29/c048/sc01/index.shtml>
- Diputados, LXII Legislatura Cámara de. (2014). *Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/nov/20141127-XII.pdf>
- Diputados, LXIV Legislatura Cámara de. (2021). *Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-2P-368/02_dictamen_368_07abr21.pdf
- Gando, L. (2020). ¿Existe realmente un nuevo impuesto al juego online en México? *SBC Noticias*. <https://sbcnoticias.com/existe-realmente-un-nuevo-impuesto-al-juego-online-en-mexico/>
- Clement, J. (2021). *Online gaming - statistics & facts*. <https://www.statista.com/topics/1551/online-gaming/>
- Légifrance. (2021). *LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510#LEGISCTA000022206489>



Legislation, UK. (2021). *Gambling Act 2005*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

Malta Gaming Authority. (2021). *Legislation and regulations. Chapter 583 Gaming Act*. <https://legislation.mt/eli/cap/583/eng/pdf>

Polizzano, B. (2013, octubre). *Tax considerations for US Internet gambling interstate compacts*. En *World Regulatory Briefing Conference USA*, Philadelphia, PA.

Referencias legislativas

Board, P. G. C. (2017). *Statutes consolidated of Pennsylvania*. <https://www.legis.state.pa.us/cfdocs/legis/LI/consCheck.cfm?txtType=HTM&ttl=04>

Delaware Code. (2019, julio 1). *4815 State Lottery Fund*. <http://delcode.delaware.gov/title29/c048/sc01/index.shtml>

Ley Coordinación Fiscal. (2021). *Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada DOF 30/01/2018*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Ley Federal de Juegos y Sorteos. (1947). *Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1947*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/109.pdf>

Ley IEPS. (2021). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_291217.pdf

Ley IVA. (2021). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_230421.pdf

Ley 13/2011. (2011). *Regulación del juego en línea, Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-9280-consolidado.pdf>

Nevada Code. (2010). *Chapter 463 - Licensing and control of gaming*. <https://www.leg.state.nv.us/nrs/NRS-463.html#NRS463Sec370>

NJ Rev Stat § 5:12-95.19. (2013). <https://www.nj.gov/casinos/law/act/>



Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. (2021). *Publicado en el DOF el día 17 de septiembre de 2004, última reforma publicada DOF 23 de octubre de 2013.* http://www.juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Marco

Tesis aislada 2º XV/2009, Amparo en Revisión 1261/2008, Juega y Juega S.A. de C.V. (2009, febrero).