

por Ramón Díaz

La propuesta para que el Estado tome directamente la banca del juego de quinielas no está encarándose, a mi modo de ver, correctamente.

Los adversarios de la idea del Diputado Alem García están basándose en los inconvenientes de extender aún más la estatización y la burocratización del país. No seré yo, por cierto, quien les

Director Responsable:

Ramón Díaz

Editor:

Daniilo Arbilla

Directorio:

Ramón Díaz, Manfredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil y Daniilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Ricardo Peirano y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción:

Miguel Arregui.

Información política:

Gerardo Maronna y Claudio Paolillo.

Información económica:

Efraín Mannise.

Indicadores económicos:

Javier de Haedo (coordinador) y Alejandro Echegorry.

Información nacional:

Claudio Romanoff, Alvaro Giz y Alvaro Amoretti.

Información internacional:

D.P.A. y ANSA (cables).

Cultura y espectáculos:

Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fattorusso y Barret Puig (columnistas), Milton Fornaro (libros) y Jorge Castro Vega (teatro).

Medicina:

Jean Richerd.

Deportes:

Mauricio Fernández Reyes.

Humor:

Kid Gragea y Aldo Cammarota.

Caricaturas:

Arotxa.

Fotografía:

Milton Cea.

Diagramación:

Nelson García Serra.

Corresponsales:

Argentina: Félix Carreras.

Brasil: Eduardo Varela.

Columnistas: José Pedro Ortiz.

Administración:

Alfredo Bianchi Varela.

Búsqueda es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079. Con domicilio en Av. Uruguay 1023, teléfonos 906435, 906376, 906337 y 905864. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta: N\$ 70. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

Sobre la nacionalización de la quiniela

enfrente en ese terreno. Sin embargo, la iniciativa del legislador nacionalista partió de la percepción de que el régimen actual significa una pérdida indebida de ingresos para el Estado, y pienso que tal percepción está en lo cierto. Al mismo tiempo, pienso también la inferencia que el Diputado García extrajo de esa intuición certera está equivocada, y que la solución correcta requiere la consideración de otras alternativas, que por el momento se están dejando de lado.

La base teórica que es preciso explorar abarca dos áreas distintas.

Una es la economía política de los juegos de azar. ¿Cómo se organizaría la oferta en tales mercados en ausencia de interferencia gubernamental? ¿Qué fundamentos posee el gobierno para intervenir? ¿Cuáles modalidades de intervención son preferibles?

Antes, sin embargo, convendría examinar otra cuestión conexa. La explotación de la quiniela se lleva a cabo a través de la concesión de cierto número de licencias a banqueros de juego privados. Ocurre que esta modalidad es fruto, no de la naturaleza de las cosas, sino de una opción, explícita o implícita. También podría operarse con un monopolio gubernamental, o con un régimen de mercado libre, o con un régimen de prohibición universal.

Pero, una vez que se opta por un régimen de licencias restringidas, se plantea, en cuanto a la forma en que conviene conceder las licencias, el mismo problema que suscita la asignación de ciertos recursos genuinamente escasos, como las frecuencias de onda en radio y televisión, que el gobierno originariamente controla. Estos casos plantean lo que podría llamarse situaciones de **oligopolio natural**. La quiniela vendría a constituir, por su parte, un **oligopolio artificial**. No hay ninguna razón por la cual los principios que se aplican al caso natural no resulten pertinentes también para el artificial.

¿Licencias precarias gratuitas o derechos onerosos de carácter propietario?

En la mayor parte del mundo las frecuencias de las ondas de radio y televisión se adjudican de

manera gratuita y precaria. Es también el caso de nuestro país.

El titular de la licencia no paga un precio por el privilegio. Se le adjudica por decisión discrecional del gobierno, a veces invocando méritos o cualidades relevantes para utilizar eficazmente la frecuencia. Como contrapartida, el titular queda sujeto a ciertas corveas, como por ejemplo integrar cadenas oficiales, o difundir mensajes oficiales, ambas cosas sin cargo. Además el otorgamiento sufre hacerse a título precario.

El análisis económico nos lleva a inferir que el titular del privilegio deriva un ingreso de la explotación "gratis" de un recurso escaso. Este genera una venta económica para el titular; más allá de la remuneración por los recursos de su propiedad invertidos en la explotación, de la cual se apropia en razón del título gratuito conforme al cual la concesión le es otorgada.

Esto parece ser socialmente inconveniente. La propiedad originaria de las frecuencias es ejercida por el gobierno, sin duda alguna, en nombre de la comunidad, y su concesión gratuita a intereses privados no parece justificada.

La solución correcta no radica, sin embargo, en la explotación directa del recurso por el gobierno, sino en la licitación de un derecho de índole dominial sobre el mismo, por más que pueda ser limitado.

Habría que inquirir la razón por la cual el sistema de licitación se posterga en la mayoría de los países en favor de las licencias gratuitas y precarias. Ella parece consistir en la preferencia de los gobernantes por contar con la posibilidad de conferir ventajas a particulares, por las que estos deban quedar agradecidos, particularmente a empresarios que, por manejar medios de difusión sumamente importantes, están en condiciones de ponerse a la recíproca de manera que todo político capta nítidamente como significativa.

La misma solución es en principio aplicable a todos los demás casos de oligopolio natural, y análogamente, lo es también a los oligopolios artificiales, una vez que se haya decidido que estos deben existir. Por ejemplo, el caso de la quiniela.

En mi opinión, el Diputado Alem

García ha percibido correctamente que el interés público no estaba contemplado por el régimen vigente de manera adecuada. En efecto, del hecho de que las licencias se otorgan en forma restringida debe inferirse que ellas están generando renta económica pura para sus titulares, si bien, como es obvio, ella no puede cuantificarse en abstracto.

En realidad, la única forma sencilla y eficaz de averiguar a cuánto asciende el valor de las licencias consistiría en su venta en subasta pública o licitación. Como ya señalé, la venta no tendría por qué hacerse en perpetuidad. Habría, sencillamente que llamar a ofertas a propósito del "canon" pagadero periódicamente, durante la vigencia de la licencia; digamos, un quinquenio.

Ella surtiría el efecto deseado de canalizar la renta económica derivada del recurso escaso hacia la comunidad en su conjunto, y encima lo haría mucho mejor que la estatización, ya que ésta, como en los demás monopolios oficiales, tendería a generar beneficios inferiores a su potencial, en razón del costo de la ineficiencia burocrática.

Reitero que esta conclusión está condicionada a la decisión de hacer de la explotación de la quiniela un oligopolio artificial. Para considerar otras alternativas será preciso explorar el área restante de la base teórica pertinente.

■ La economía política de la quiniela

El análisis debe partir de la hipótesis en que el juego fuera explotado en régimen de mercado libre.

Supongamos que el mercado se abriera en la actualidad, y se sujetase a las empresas que tomasen apuestas al régimen impositivo general.

Ello determinaría sin duda la entrada de nuevos banqueros al mercado, ya que las condiciones del juego reportarían para la banca (por hipótesis ya no gravada por impuestos diferenciales) una ganancia muy elevada.

Ahora bien, ¿qué ocurriría si más banqueros participaran en el mismo mercado? Obviamente competirían entre sí ofreciendo premios más elevados por los mismos aciertos. Esto tendría un doble efecto. Por un lado aumentaría la cantidad de apuestas, aho-

ra más atractivas. Por el otro, iría erosionando las ganancias diferenciales de la banca.

Al restablecerse el equilibrio, habría un mercado ampliado y premios mayores que antes. Suponiendo que, sin impuestos indirectos, la ganancia del banquero como porcentaje de las apuestas fuese igual a la que remunera a los banqueros de ruleta en Las Vegas, y suponiendo que los de quiniela en el Uruguay pagasen IVA sobre las apuestas menos los premios, (que sería en rigor el "valor agregado" por su actividad), estimo que terminarían pagando 94 veces la postura de dos dígitos "a la cabeza", en lugar de 70 veces como en la actualidad.

(Aclaro que el cálculo aludido parte del supuesto de una ruleta "honesta" con dos ceros, lo que de enero a enero debe arrojar una ganancia igual a 2/38 de las apuestas).

Una primera observación, a agregar a la percepción de un ingreso que está perdiendo el Fisco, es que el jugador de quinielas está siendo esquilado por el régimen actual. De enero a enero, un jugador debe sufrir una pérdida igual al 30% de sus apuestas, mientras que su congénere de mejor categoría social, que va al Parque Hotel, donde disfruta de ruletas con un solo cero, pierde apenas 1/37 de sus apuestas, (siempre hablando de "enero a enero", y sobre el supuesto de que el ruletero no se arruina antes). Un comentario a la observación es que la discriminación contra los niveles más populares del mercado de juegos de azar es sencillamente tremenda.

Una segunda observación es que desafía la comprensión de este articulista el que no haya (y por lo que se sabe no hay) juego clandestino de quinielas en el Uruguay. Realmente, algo parece estar fallando en el espíritu de empresa en este país. O tal vez el respeto por la ley de los agentes económicos es muy grande. Ojalá que se deba a lo segundo.

Planteémonos ahora la pregunta de si el gobierno debería intervenir en el mercado de apuestas de quinielas o, en cambio, debería limitarse a cobrar de los banqueros los impuestos generales (IVA, ganancias y patrimonio).

Antes de ir más lejos formulemos otra observación, en el sentido que todas las intervenciones

concebibles serían equivalentes a un impuesto diferencial en sus efectos. La forma de intervención actual, siempre sobre la hipótesis de que alrededor de 5% de las apuestas remunerarían a los banqueros en régimen de mercado libre, equivale a un impuesto del orden de un salvaje 25% de las apuestas. Cuanto de ese impuesto llega al Fisco, y cuanto es renta de los banqueros es un punto que no he tenido ocasión de estudiar.

¿Cuáles podrían ser los fundamentos de una intervención? Desde el punto de vista con que yo miro el tema, sería preciso sostener que el juego de quinielas produce costos externos. Es decir, que los jugadores no sufren todas las consecuencias de sus actos. Es concebible que pueda argumentarse que una parte de los costos desborda hacia las familias de los jugadores, aunque el análisis suele partir de la base de que el hogar, o la familia, es el sujeto de las decisiones, en cuyo caso el argumento quedaría invalidado.

Si uno se permite un enfoque paternalista, y siente la premisa de que los jugadores de quiniela no conocen sus propios intereses tan bien como nosotros (y rara vez luce el enfoque paternalista tan atractivo como en este caso), podría fundar una intervención destinada a desalentar el juego, gravándolo con impuestos diferenciales. El argumento en esa dirección no está, sin embargo, exento de dificultades, ya que la intensificación del impuesto significa golpear con fuerza tanto mayor a los jugadores empedernidos.

En fin no me parece que sea del caso agotar el análisis en esta ocasión. De lo que se trataba era de mostrar la clase de consideraciones que serían relevantes para una decisión racional sobre la cuestión.

Para concluir, querría reiterar que la percepción del Diputado Alem García, en el sentido de que los uruguayos tenemos un problema en el sector quinielas, es correcta, y constituye un aporte interesante a la mejora de nuestra convivencia.

Creo, como ya lo he dicho, que en la propuesta de una solución el Sr. García no ha reproducido el acierto de su percepción básica. Pero su planteamiento ciertamente pide algo más que un simple rechazo.