



# **Konsekwencje ewentualnego wprowadzenia 10-procentowej dopłaty do gier i zakładów wzajemnych na dochody budżetu państwa**

Warszawa  
Wrzesień 2009



## Spis treści

	Wprowadzenie	3
1.	Rynek hazardu w Polsce	4
2.	Problem 10-procentowej dopłaty	8
3.	Szacunki zmian wpływów budżetowych	12
3.1.	Kasyna gry	14
3.2.	Salony gier na automatach	16
3.3.	Automaty o niskich wygranych	18
3.4.	Zakłady wzajemne	21
3.5.	Ocena łącznego wpływu na budżet	23



## Wprowadzenie

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową przedstawia raport dotyczący przewidywanego wpływu ewentualnego wprowadzenia 10-procentowej dopłaty do gier i zakładów wzajemnych na dochody budżetu państwa. Wprowadzenie takiego rozwiązania stanowiło element kolejnych projektów nowelizacji *Ustawy z dnia 29 lipca 1992 roku o grach i zakładach wzajemnych*.

W pierwszej części raportu omówiony został skrótowo obecny kształt i struktura polskiego rynku gier hazardowych. Omówiony został również jeden z najważniejszych problemów rynku, jakim jest brak stabilności otoczenia prawnego branży.

W drugiej części raportu skupiono się na omówieniu technicznych i praktycznych problemów, związanych z wprowadzeniem do *Ustawy* zapisów ustanawiających 10-procentową dopłatę do gier i zakładów. Dokonano także oceny wpływu planowanych zmian legislacyjnych na sytuację w czterech segmentach rynku hazardowego.

Trzecia, ostatnia część opracowania stanowi próbę częściowego oszacowania zmian wpływów budżetowych po ewentualnym wprowadzeniu 10-procentowej dopłaty. Szacunki i projekcje dotyczą przewidywanego kształtowania się wartości zapłaconego przez operatorów gier podatku od gier i podatku dochodowego oraz wpływów z 10-procentowej dopłaty. Porównywane są wartości strumieni przychodów budżetu państwa w przypadku wprowadzenia dopłaty oraz pozostawienia obecnie obowiązującego stanu prawnego bez zmian.



## 1. Rynek hazardu w Polsce

W Polsce oferowane są wszystkie rodzaje gier hazardowych występujących na świecie. Począwszy od obecnych na polskim rynku od kilkudziesięciu lat gier liczbowych, które przez długi okres były zdecydowanie najpopularniejszą formą hazardu w kraju, a skończywszy na nowoczesnych rodzajach gier hazardowych, z których wiele oferowanych jest także za pośrednictwem Internetu.

Oprócz wymienionych gier liczbowych, rynek hazardu w Polsce można podzielić na następujące segmenty: kasyna gry, salony z automatami o wysokich wygranych, automaty do gier o niskich wygranych i zakłady wzajemne. Ponadto, niszę o mniejszym znaczeniu stanowią jeszcze loterie pieniężne.

Rynek hazardu w Polsce nie jest jeszcze w pełni ukształtowany, dlatego pewne zjawiska zachodzą na nim w sposób dynamiczny. Po pierwsze, systematycznie wzrastają obroty firm zajmujących się hazardem, co jest efektem tego, że Polacy z roku na rok na ten rodzaj rozrywki przeznaczają więcej pieniędzy, co z kolei jest efektem tego, że wiele form hazardu ma w Polsce krótką historię i Polacy dopiero stopniowo je poznają. Po drugie, stosunkowo szybko zmienia się struktura rynku hazardu w Polsce – pewne rodzaje gier hazardowych tracą na znaczeniu, inne zyskują. W efekcie rynek ciągle ewoluuje – w ostatnich latach fenomenem okazały się automaty do gier o niskich wygranych, których ekspansja była na tyle duża, że pod względem obrotów segment ten przerósł dotychczas niekwestionowanego lidera jakim były gry liczbowe i stanowi obecnie około połowy całego rynku hazardu. Po trzecie, kształtuje się też dopiero otoczenie instytucjonalne rynku hazardowego – chodzi przede wszystkim o regulacje prawne odnoszące się do tej działalności. Prawo regulujące hazard w Polsce jest niestabilne – obowiązująca ustawa była wielokrotnie zmieniana i wciąż zapowiadane są jej kolejne nowelizacje. Powoduje to, że firmy działające na rynku hazardowym prowadzą swój biznes w warunkach dużej niepewności i mają ograniczone możliwości planowania swoich działań w długim okresie.

Niestabilność przepisów prawnych odnoszących się do rynku hazardu jest wynikiem braku jednolitej, spójnej i konsekwentnie wdrażanej koncepcji rozwoju rynku hazardowego w Polsce. Branża hazardowa traktowana była dotychczas (i jest nadal) przez władze jedynie jako źródło łatwego dochodu. Można zaryzykować twierdzenie, że chaos legislacyjny jest na rękę urzędnikom, którzy mogą w każdej chwili zaproponować kolejną zmianę prawną mającą na celu uzyskanie dodatkowych przychodów budżetowych w sytuacji pojawienia się takiej



nagłej potrzeby. Doskonałym przykładem tego typu działania jest, będąca przedmiotem niniejszego opracowania, propozycja wprowadzenia dopłat do stawek w poszczególnych rodzajach gier hazardowych. Dopłaty, w zamyśle autorów tej koncepcji, miały stanowić źródło dodatkowych dochodów budżetu państwa przeznaczonych na konkretny cel – budowę stadionów na Euro 2012, a w szczególności budowę Narodowego Centrum Sportu. Pojawiła się więc konkretna potrzeba wydatkowa i w celu jej sfinansowania postanowiono zmienić prawo regulujące rynek hazardu! Wszelkie wątpliwości co do tego, że mamy do czynienia z dokładnie takim mechanizmem rozwiewa pismo z dnia 30 czerwca 2009 r. skierowane przez Ministra Sportu do Ministerstwa Finansów, w którym to piśmie Minister Sportu uznaje za niecelowe rozszerzenie katalogu dopłat w grach hazardowych, motywując to rezygnacją z realizacji II etapu budowy Narodowego Centrum Sportu (czyli obiektów sportowych i hotelowych, które miały powstać w sąsiedztwie Stadionu Narodowego). Przykład ten pokazuje wyraźnie, że zmiany przepisów regulujących rynek hazardu nie są częścią jakiegokolwiek długofalowej koncepcji.

Brak długookresowej koncepcji rozwoju rynku hazardowego powoduje także, że polskie przepisy nie są dostosowane do zmian jakie zachodzą w tej branży na świecie. Najlepszym przykładem jest problematyka związana z hazardem w Internecie. W Polsce teoretycznie obowiązuje zakaz prowadzenia jakiegokolwiek działalności hazardowej za pośrednictwem Internetu, jednak zagraniczne firmy, zarejestrowane w innych krajach, w sposób otwarty oferują Polakom swoje usługi. Co więcej, prowadzą w Polsce szeroko zakrojone działania marketingowe i reklamowe, czego nie wolno robić polskim firmom działającym w branży hazardowej w sposób tradycyjny. Nie trzeba dodawać, że ani firmy działające w Internecie ani polscy gracze korzystający z ich usług nie płacą żadnych podatków. Przykłady wielu europejskich krajów pokazują, że problem ten można stosunkowo prosto rozwiązać poprzez odpowiednie uregulowanie hazardu w Internecie. Dodać należy, że za pośrednictwem Internetu gracze mogą zawierać zarówno zakłady wzajemne, jak i korzystać z elektronicznych kasyn oraz uczestniczyć w turniejach pokerowych. Rynek internetowy jest obecnie porównywalny z rynkiem tradycyjnym, co oznacza, że straty budżetu państwa z tego tytułu są ogromne. Ministerstwo Finansów kilkakrotnie zapowiadało rozwiązanie tej kwestii, jednak żadne działania w tym kierunku nie zostały jak dotąd podjęte i nic nie wskazuje na to aby miało to się zmienić. Uregulowanie kwestii hazardu w Internecie, tak aby stał się on legalny i przynosił dochody do budżetu, powinno być jednym z



ważniejszych elementów całościowej koncepcji rozwoju rynku hazardowego w Polsce. Koncepcji, której nie ma.

Wspominany brak długookresowej koncepcji rozwoju rynku powoduje, że zmiany przepisów odnoszących się do hazardu mają charakter nagły i niespodziewany. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że są przygotowywane *ad hoc* i nie są poprzedzone rzetelnymi analizami i symulacjami skutków. Symulacje takie powinny uwzględniać, oprócz mechanicznych, matematycznych wyliczeń, także efekty jakościowe proponowanych zmian legislacyjnych. Do prowadzenia takich analiz potrzebna jest więc fachowa wiedza oraz znajomość specyfiki poszczególnych segmentów rynku hazardowego.

Rynek hazardowy jest czuły na wszelkie zmiany regulacyjne. W przeszłości zdarzały się już zmiany przepisów prawnych, które miały na ten rynek negatywny wpływ. Przykładem może być nowelizacja ustawy regulującej rynek hazardu dokonana w roku 2003. Nowe przepisy wprowadziły wówczas 10-procentową dopłatę do loterii pieniężnych (wcześniej loterie nie były objęte dopłatami) oraz zwiększyły dopłatę do stawki w grach liczbowych z 20 do 25 procent.

W przypadku loterii pieniężnych efektem był spadek sprzedaży w roku 2004 o 20 procent i w roku 2005 o kolejne 40 procent. Udział loterii pieniężnych w przychodach Totalizatora Sportowego zmniejszył się w tym czasie z 7 do 3 procent, a drugi organizator loterii pieniężnych – Polski Monopol Loteryjny postawiony został w stan upadłości. Efekty podniesienia dopłaty w grach liczbowych były mniej spektakularne, ponieważ w tym samym czasie znacznie powiększona została sieć kolektur – ich liczba na koniec 2002 roku wynosiła około 6 tysięcy, a na koniec 2005 roku już 11 tysięcy. Wzrost liczby kolektur zneutralizował więc w pewnym stopniu negatywne efekty podniesienia poziomu dopłat, chociaż były one jednak widoczne – mimo prawie dwukrotnego wzrostu liczby punktów przyjmowania zakładów sprzedaż gier w roku 2004 wzrosła jedynie o niecałe 5 procent, a w latach 2005 – 2006 zmniejszała się odpowiednio o 2 i 4 procent. Dopłaty nie były oczywiście jedynym czynnikiem wpływającym na spadek przychodów z gier liczbowych, ale z pewnością miały istotne znaczenie.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o kolejnej dużej zmianie jaka szykowana jest na rynku hazardu – Totalizator Sportowy przygotowuje się do wprowadzenia do Polski tzw. wideoloterii czyli systemu automatów połączonych w sieć, które umożliwiają uzyskiwania wielomilionowych wygranych. Proponowany sposób wprowadzenia wideoloterii jest bardzo



kontrowersyjny, między innymi dlatego, że wideoloterie będą objęte monopolem państwowym co z góry eliminuje na tym rynku jakąkolwiek konkurencję oraz dlatego, że oznaczało to będzie szeroki dostęp do tzw. ostrego hazardu. Już teraz wiadomo, że wprowadzenie wideoloterii może diametralnie zmienić sytuację na krajowym rynku hazardu. Temat ten jest bardzo szeroki i jego omówienie wymagałoby przygotowania osobnego opracowania.



## 2. Problem 10-procentowej dopłaty

Choć na obecnym etapie wydaje się, że rząd zrezygnuje z wprowadzenia nowych, 10-procentowych dopłat do gier hazardowych, to sprawa nie jest jeszcze ostatecznie przesądzona, gdyż nie jest jeszcze znany kształt najnowszej propozycji nowelizacji ustawy hazardowej. Ostatnia wersja nowelizacji zakłada wprowadzenie 10-procentowej dopłaty do stawki we wszystkich rodzajach gier hazardowych. Dopłaty te obecnie mają jedynie gry liczbowe i loterie pieniężne, w których obowiązuje dopłata w wysokości odpowiednio 25 i 10 procent stawki. Nowe dopłaty miałyby więc objąć gry na automatach o niskich wygranych, gry na automatach o wysokich wygranych, wszelkie inne rodzaje gier oferowane w kasynach oraz zakłady wzajemne. Kluczowym założeniem proponowanego rozwiązania jest to, że dopłaty będą obciążać grających a nie organizatorów gier. Z punktu widzenia legislatora, nowa dopłata ma być neutralna finansowo dla firm hazardowych, których rola miałaby sprowadzać się jedynie do pobierania 10-procentowej dopłaty i odprowadzania jej do Skarbu Państwa. Z uwagi jednak na liczne techniczne trudności związane z pobieraniem nowej dopłaty, których to trudności ustawodawca nie przewidział, nowa dopłata będzie bardzo istotną przeszkodą dla działalności firm hazardowych w Polsce. Może mieć też negatywny wpływ na dalszy rozwój rynku hazardu. Odrębnym problemem są obciążenia finansowe i organizacyjne jakie dotkną organizatorów gier z tytułu pobierania dopłat.

W każdym z segmentów rynku hazardu pojawią się inne problemy związane z pobieraniem dopłat. Najwięcej problemów wystąpi najprawdopodobniej w przypadku kasyn, automatów do gier oraz automatów o niskich wygranych. W przypadku automatów do gier nie ma obecnie technicznej możliwości poboru opłat, gdyż nie są do tego przystosowane urządzenia do gry. Wprowadzenie dopłat wymagałoby albo wymiany wszystkich działających w Polsce automatów albo co najmniej wymiany oprogramowania we wszystkich automatach. Biorąc pod uwagę fakt, że proponowane rozwiązanie prawne w postaci dopłaty do stawki nie funkcjonuje w żadnym innym kraju, producenci automatów musieliby opracować i wyprodukować oprogramowanie i/lub nowe automaty specjalnie na polski rynek. Wymiana kilkudziesięciu tysięcy automatów byłaby przedsięwzięciem niezwykle kosztownym a jego przeprowadzenie wymagałoby dużo czasu. Wydaje się, że operatorzy automatów nie byłiby w stanie dostosować się do nowego prawa w wymaganym czasie, co oznaczałoby, że przez pewien czas liczba działających automatów gwałtownie by się zmniejszyła, a to z kolei samo



w sobie musiałyby mieć negatywne przełożenie na wpływy budżetowe z tytułu opodatkowania tej branży.

Ponadto istnieje wiele problemów natury praktycznej, których rozwiązanie jak dotąd nie zostało zaproponowane przez ustawodawcę (który być może po prostu tych problemów nie dostrzega). Chodzi na przykład o to, czy dopłata będzie zwracana, jeśli grający po jej wpłaceniu, zrezygnuje z gry. Jeśli tak, to w jaki sposób dopłata będzie zwrócona? Jeśli nie, to oznacza, że dopłatą nie będzie obciążona gra a jedynie włożenie banknotu lub monety do automatu.

Nieco innego rodzaju problem pojawia się w przypadku pobierania dopłat w kasynach i salonach do gier na automatach o wysokich wygranych. O ile od grającego kupującego żetony w kasie można bez przeszkód pobrać dopłatę, to już przy zakupie żetonów u krupiera pojawiają się trudności. Pobieranie dopłat przez krupiera byłoby nie tylko skomplikowane technicznie, ale także zaburzałoby dynamiczny proces gry przy stole. Ze swojej natury, gry przy stole w kasynach mają bowiem charakter dynamiczny, duże znaczenie odgrywają emocje graczy, więc pobieranie opłat przez krupiera wypaczałoby te mechanizmy. Nie mówiąc już o tym, że krupier musiałby dysponować osobną kasą na dopłaty. W przypadku kasyn i salonów istnieje jednak jeszcze jeden problem – dużo poważniejszy. Otóż wprowadzenie dopłat bardzo szybko wykreowałoby „czarny rynek” żetonów. Wyobraźmy sobie, że grający kończy grę w kasynie i ma przy sobie żetony warte 100 złotych. Może je zamienić w kasie na gotówkę lub może je odsprzedać innemu grającemu, który przy ich pomocy rozpocznie lub będzie kontynuował grę. Obecnie, z punktu widzenia graczy, między oboma rozwiązaniami nie ma różnicy, jednak po wprowadzeniu dopłat sytuacja się zmieni. Gracz mający w ręku żetony o wartości 100 złotych będzie skłonny odsprzedać je innemu graczowi na przykład za 105 złotych. Sprzedający zarobi dodatkowe 5 złotych, a kupujący zapłaci za żetony o 5 złotych mniej niż w kasie (ponieważ w kasie zapłaciłby 100 złotych + 10 złotych dopłaty). Obie strony transakcji będą więc usatysfakcjonowane, a budżet nie zarobi w tym przypadku na dopłatach ani złotówki. Ten swoisty „czarny rynek” żetonów może stać się dodatkowo źródłem wielu sytuacji kryminogennych.

Teoretycznie najmniej problemów występuje w przypadku zakładów bukmacherskich, bowiem opłaty za zakłady są przyjmowane w kasie, więc osoba przyjmująca może od razu pobrać od gracza dopłatę. Pamiętać jednak należy, że Polska jest jedynym europejskim krajem, w którym już teraz pobierany jest od grających 10-procentowy podatek od



zawieranych zakładów. W innych krajach opodatkowana jest dopiero wygrana, w Polsce sam fakt zawarcia zakładu. Dołożenie drugiej 10-procentowej dopłaty może znacznie zniechęcić grających do udziału w zakładach. Bardzo prawdopodobne jest także, że osoby, które nadal będą uczestniczyć w zakładach, na grę przeznaczają będą mniejsze kwoty (w ramach stałego budżetu na grę gracz będzie musiał uiścić dopłatę), co będzie powodem zmniejszenia obrotów firm bukmacherskich. W efekcie firmy te zostaną zmuszone do oferowania grającym nieco mniej atrakcyjnych kursów, co będzie kolejnym czynnikiem zniechęcającym do gry.

Analizując wpływ ewentualnych 10-procentowych dopłat w zakładach bukmacherskich nie można zapominać o specyficznej sytuacji jaka występuje na polskim rynku. Zakłady bukmacherskie są bowiem w Polsce oferowane także za pośrednictwem Internetu, co ma miejsce wbrew polskiemu prawu (a właściwie, po prostu w żaden sposób nie jest prawnie uregulowane). Firmy działające na tym rynku za pośrednictwem Internetu nie płacą w Polsce podatków i szeroko reklamują swoje usługi, co odróżnia je od firm działających tradycyjnie. Gracze uczestniczący w zakładach internetowych oczywiście także nie płacą podatków od wygranych. Sytuacja bukmacherów internetowych jest więc bez porównania lepsza niż bukmacherów tradycyjnych, czego skutkiem jest coraz większa liczba graczy rezygnujących z gry w firmach naziemnych, którzy przenoszą się do firm internetowych. Wprowadzenie dopłat będzie kolejnym elementem pogarszającym sytuację tradycyjnych firm bukmacherskich w stosunku do firm internetowych. Osoby grające w Internecie dopłat płacić oczywiście nie będą musiały. Zjawisko przechodzenia od gry tradycyjnej do gry w Internecie, które nasili się po wprowadzeniu dopłat, jest oczywiście niekorzystne z punktu widzenia wysokości wpływów podatkowych z zakładów bukmacherskich.

Problem zniechęcenia grających przez dopłaty nie będzie dotyczył jedynie zakładów bukmacherskich, ale także będzie miał znaczenie w innych segmentach rynku hazardowego. Pewna część grających być może zrezygnuje z gry, choćby dlatego, że w ich ocenie gra straci na atrakcyjności, gdyż mniejsze kwoty będą przeznaczane na wygrane. Pamiętać jednak należy, że w przypadku tego typu rozrywki duże znaczenie ma także pewna forma uzależnienia grających. Powoduje to, że mimo coraz mniejszej atrakcyjności gier, nadal duża ich część będzie w tych grach uczestniczyła. Jednak większość grających będzie przeznaczala na grę kwoty pomniejszone o dopłaty. Budżet z jednej strony będzie więc pobierał dopłaty od



grających, ale jednocześnie będzie otrzymywał mniejsze wpływy od firm oferujących różne formy gier hazardowych, które będą notowały niższe obroty i zyski.

Koncepcję wprowadzenia 10-procentowych należy więc ocenić jako szkodliwą dla rozwoju rynku hazardu w Polsce. Mechanizm dopłat teoretycznie ma być neutralny dla firm prowadzących gry hazardowe a obciążać jedynie graczy, jednak w praktyce za sprawą praktycznych problemów z poborem dopłat oraz poprzez oddziaływanie pośrednie, operatorzy gier zostaną bardzo poszkodowani. Pogorszenie sytuacji firm działających w branży hazardowej zahamuje rozwój całego rynku (znacząco spadnie dotychczasowa dynamika wzrostu i pogorszy się rentowność firm), co będzie miało negatywne przełożenie na wysokość wpływów budżetowych z różnych form opodatkowania hazardu.



### 3. Szacunki zmian wpływów budżetowych

Branża hazardowa generuje dla budżetu państwa dochody z kilku podstawowych źródeł. Najbardziej wśród nich istotnym jest podatek od gier (POG), którego stawki, specyficzne dla każdego z segmentów rynku, określa *Ustawa z dnia 29 lipca 1992 roku o grach i zakładach wzajemnych* wraz z jej kolejnymi nowelizacjami. Poza podatkiem od gier, przedsiębiorstwa branży są płatnikami podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), ponoszą również opłaty za zezwolenia na prowadzenie działalności, egzaminy państwowe oraz świadectwa zawodowe. Podatki dochodowe odprowadzają również przedsiębiorstwa współpracujące z rynkowymi operatorami – np. firmy konserwujące urządzenia, czy właściciele punktów, w których prowadzona jest działalność hazardowa. Źródłem dochodów budżetowych są również podatki od wygranych, płacone jednak przez konsumentów, korzystających z usług przedsiębiorstw sektora.

W analizie zmian wpływów budżetowych po ewentualnym wprowadzeniu 10-procentowej dopłaty do gier i zakładów wzajemnych ograniczono się do szacowania zmian wysokości odprowadzanego podatku od gier i podatku dochodowego od osób prawnych. Chodziło przede wszystkim o weryfikowalność uzyskanych szacunków i projekcji. Wprowadzenie dopłat z pewnością wpłynęłoby na również na wysokość kwot pozostałych odprowadzanych podatków, pogłębiając kierunek zmiany strumieni finansowych.

W przypadku każdego z analizowanych segmentów rynku (kasyna gry, salony gier na automatach, automaty o niskich wygranych oraz zakłady wzajemne) przeprowadzono projekcję przyszłego kształtowania się kwot stanowiących podstawę opodatkowania. Zaznaczyć należy, że za wyjątkiem zakładów wzajemnych, kwoty te nie są tożsame z przychodami poszczególnych segmentów rynku. Ze względu na specyfikę branży, „faktyczne przychody”, stanowiące podstawę opodatkowania, różnią się od kwot podawanych w sprawozdawczości. Kwotę „faktycznego przychodu” operatorów stanowią bowiem różnice między kwotami wpłat graczy, a środkami wypłaconym w ramach wygranych<sup>1</sup>.

Tworzono dwa alternatywne scenariusze rozwoju segmentu: przy założeniu utrzymania obecnego stanu prawnego oraz po ewentualnym wprowadzeniu dopłat. Wszystkie scenariusze tworzone są przy zasadzie *ceteris paribus* – nie brano pod uwagę możliwości zaistnienia nagłych zmian wpływających na zakłócenie obecnie istniejącej struktury rynku (jak np. wejście na rynek wideloterii). Analiza obejmuje okres pięciu lat od wprowadzenia

<sup>1</sup> Przykładowo, w segmencie automatów o niskich wygranych mówi się o tzw. deklarowanym przychodzie, zdefiniowanym na stronie 18 raportu.



dopłat. Przy założeniu, że dopłaty zostałyby wprowadzone od 1 stycznia 2010 roku, okres analizy to lata 2010-2014.

Prezentowane scenariusze stanowią jedynie przybliżone szacunki spodziewanych zmian. W szczególności, zamieszczonych w tabelach danych liczbowych nie można traktować w sposób bezwzględny. Znacznie ważniejsze są prognozowane kierunki zmian przepływów finansowych, stanowiących przychody budżetowe. W dużej mierze wynika to z charakteru przyjętych założeń. Nie można na przykład jednoznacznie wskazać dokładnej wysokości spadku dynamiki rozwoju segmentu rynku, stanowiącego efekt wprowadzenia dopłat, czy dokładnej spodziewanej wysokości spadku rentowności. Zmiany takie jednak niewątpliwie wystąpią, a ich wynikiem będą prezentowane zmiany kierunków przepływów finansowych. W zależności od intensywności spadku rentowności lub dynamiki wzrostu rynku, nieco inne może być natomiast rozłożenie w czasie efektów budżetowych. Zachowany zostanie jednak przewidywany kierunek tych zmian, a przyjęcie odpowiednio wydłużonego horyzontu czasowego projekcji wpłynie na ich multiplikację.

Scenariusze opracowane zostały metodą ekspercką, z wykorzystaniem wieloletnich doświadczeń Instytutu w badaniach nad zachowaniem branż i sektorów. Przyjęte założenia są kierunkowo zgodne z teoretycznymi modelami zachowań rynków oraz teorią zachowań konsumenta. Pomimo oczywistej możliwości innego rozłożenia w czasie prognozowanych efektów, nadmienić należy, że w opinii Instytutu projekcja stanowi najbardziej prawdopodobną alternatywę spośród możliwego katalogu spodziewanych konsekwencji analizowanych zmian legislacyjnych. Na koniec należy podkreślić, że prezentowane scenariusze zostały opracowane przy założeniu *ceteris paribus*, co oznacza, że założono niezmiennosc wszystkich innych czynników (poza dopłatami) wpływających na rynek. Szacunek dotyczy więc „czystego” wpływu wprowadzenia dopłat. Pamiętać jednak należy, że w analizowanym okresie na rynek hazardu wpływały będą także inne czynniki, zarówno makroekonomiczne jak i sektorowe.



### 3.1. Kasyna gry

Podstawą opodatkowania podatkiem od gier w kasynach gry jest kwota stanowiąca różnicę pomiędzy sumą wpłat gotówkowych z tytułu wymiany żetonów w kasie i na stole gry a sumą wypłaconych z kasy kwot za zwrócone żetony; w przypadku pokera, w którym uczestnicy grają pomiędzy sobą, a kasyno urządza grę jest to suma wpływów kasyna z tytułu urządzania gry. Stawka podatku od gier wynosi 45 procent. W latach 2004-2008 kasyna gry odprowadziły łącznie ponad 520 milionów złotych z tytułu podatku od gier oraz ponad 4 miliony złotych z tytułu podatku CIT.

Wysokość kwoty podstawy opodatkowania wzrastała w latach 2004-2008 średnio o 2,4 procenta kwartalnie. Średnia rentowność sprzedaży w tym okresie wyniosła 2 procent.

**Tabela 3.1.** Podatek od gier (POG) i dochodowy od osób prawnych (CIT) odprowadzony przez operatorów kasyn gry w latach 2004-2008 (miliony PLN)

	POG	CIT	POG + CIT
2004	90,06	0,95	91,01
2005	83,71	0,42	84,13
2006	99,64	1,09	100,73
2007	122,05	0,80	122,85
2008	129,00	1,09	130,09

Źródło: *Informacja o realizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w 2007 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008 oraz szacunki IBnGR.

W projekcji rozwoju branży i związanych z nim zmian kwot odprowadzanych podatków założono:

- 1) W scenariuszu bez dopłat utrzymanie średniokwartalnej dynamiki wysokości kwoty podstawy opodatkowania oraz średniej rentowności sprzedaży w latach 2009-2014.
- 2) W scenariuszu z 10-procentową dopłatą:
  - spadek o połowę dynamiki wysokości kwoty podstawy opodatkowania;
  - spadek rentowności sprzedaży o 1/3;
  - 100 procent ściągalsności dopłaty.

Wyniki projekcji dla obu scenariuszy przedstawione zostały w tabeli 3.2. Wprowadzenie dopłaty, obniżając tempo wzrostu branży oraz zmniejszając jej rentowność, wpływa na zmniejszenie wartości odprowadzanego podatku od gier oraz podatku dochodowego. W każdym kolejnym roku teoretyczny ubytek wpływów budżetowych



powiększa się. Pojawienie się przychodów budżetowych z tytułu odprowadzania uzyskanej dopłaty nie pokrywa negatywnego efektu dla budżetu, wynikającego z teoretycznego obniżenia wpływów z podatków. W przyjętej projekcji, w piątym roku od wprowadzenia dopłat, negatywny efekt budżetowy wyniesie ponad 46 milionów złotych.

**Tabela 3.2.** Projekcja wpływów budżetowych z podatku od gier (POG) i dochodowego od osób prawnych (CIT) odprowadzanego przez operatorów kasyn gry w latach 2009-2014 (miliony PLN)

	Bez dopłat			Z dopłatami				Efekt dla budżetu
	POG	CIT	POG + CIT	POG	CIT	Dopłata 10%	POG + CIT + Dopłata	
2009	143,39	1,20	144,58					
2010	157,76	1,32	159,07	153,10	0,84	0,17	154,12	-4,96
2011	173,57	1,45	175,01	160,64	0,88	0,18	161,70	-13,31
2012	190,96	1,59	192,55	168,54	0,93	0,19	169,66	-22,90
2013	210,10	1,75	211,85	176,84	0,97	0,20	178,01	-33,84
2014	231,16	1,93	233,08	185,54	1,02	0,21	186,77	-46,32

Źródło: Szacunki i projekcje IBnGR.

Zastosowanie modyfikacji scenariusza rozwoju z dopłatami, polegającego na uwzględnieniu bardzo prawdopodobnego rozwoju czarnego rynku handlu żetonami, nie wpłynęłoby znacząco na prezentowany wynik. Różnica pomiędzy takim scenariuszem, a prezentowanym powyżej mieści się w granicach błędu szacunku. Przy założeniu, że po roku funkcjonowania dopłat ich ściągальność spadnie do 25 procent, wpływy budżetowe w piątym roku byłyby o około 150 tysięcy złotych niższe niż w przypadku 100 procentowej ściągальności dopłaty.



### 3.2. Salony gier na automatach

Podstawą opodatkowania podatkiem od gier w salonach gier na automatach jest kwota stanowiąca różnicę między kwotą uzyskaną z wymiany żetonów do gry lub wpłaconą do kasy salonu i zakredytowaną w pamięci automatu lub wpłaconą do automatu a sumą wygranych wypłaconych uczestnikom gier. Stawka podatku od gier wynosi 45 procent. W latach 2004-2008 salony gier na automatach odprowadziły łącznie ponad 830 milionów złotych z tytułu podatku od gier oraz ponad 18 milionów złotych z tytułu podatku CIT.

Wysokość kwoty podstawy opodatkowania wzrastała w latach 2004-2008 średnio o 4,8 procenta kwartalnie. Średnia rentowność sprzedaży w tym okresie wyniosła 5,3 procenta.

**Tabela 3.3.** Podatek od gier (POG) i dochodowy od osób prawnych (CIT) odprowadzony przez operatorów salonów gier na automatach w latach 2004-2008 (miliony PLN)

	POG	CIT	POG + CIT
2004	108,87	2,89	111,76
2005	121,54	2,31	123,85
2006	151,86	3,01	154,87
2007	198,90	4,95	203,85
2008	244,02	5,46	249,48

Źródło: *Informacja o realizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w 2007 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008 oraz szacunki IBnGR.

Podobnie jak w przypadku kasyn gry, w projekcji rozwoju branży i związanych z nim zmian kwot odprowadzanych podatków założono:

- 1) W scenariuszu bez dopłat utrzymanie średniokwartalnej dynamiki wysokości kwoty podstawy opodatkowania oraz średniej rentowności sprzedaży w latach 2009-2014.
- 2) W scenariuszu z 10-procentową dopłatą:
  - spadek o połowę dynamiki wysokości kwoty podstawy opodatkowania;
  - spadek rentowności sprzedaży o 1/3;
  - 100 procent ściągalności dopłaty.

Wyniki projekcji dla obu scenariuszy przedstawione zostały w tabeli 3.4. Wprowadzenie dopłaty, obniżając tempo wzrostu branży oraz zmniejszając jej rentowność, wpływa na zmniejszenie wartości odprowadzanego podatku od gier oraz podatku dochodowego. W każdym kolejnym roku teoretyczny ubytek wpływów budżetowych powiększa się. Pojawienie się przychodów budżetowych z tytułu odprowadzania uzyskanej



dopłaty nie pokrywa negatywnego efektu dla budżetu, wynikającego z teoretycznego obniżenia wpływów z podatków. W przyjętej projekcji, w piątym roku od wprowadzenia dopłat, negatywny efekt budżetowy wyniesie ponad 238 milionów złotych.

**Tabela 3.4.** Projekcja wpływów budżetowych z podatku od gier (POG) i dochodowego od osób prawnych (CIT) odprowadzanego przez operatorów salonów gier na automatach w latach 2009-2014 (miliony PLN)

	Bez dopłat			Z dopłatami				Efekt dla budżetu
	POG	CIT	POG + CIT	POG	CIT	Dopłata 10%	POG + CIT + Dopłata	
2009	261,91	5,86	267,77					
2010	315,47	7,06	322,53	297,55	4,39	0,26	302,21	-20,32
2011	379,99	8,50	388,50	326,92	4,83	0,29	332,04	-56,46
2012	457,71	10,24	467,95	359,18	5,30	0,32	364,81	-103,14
2013	551,31	12,34	563,65	394,63	5,83	0,35	400,81	-162,84
2014	664,07	14,86	678,93	433,58	6,40	0,39	440,37	-238,56

Źródło: Szacunki i projekcje IBnGR.

Zastosowanie modyfikacji scenariusza rozwoju z dopłatami, polegającego na uwzględnieniu bardzo prawdopodobnego rozwoju czarnego rynku handlu żetonami, nie wpłynęłoby znacząco na prezentowany wynik. Różnica pomiędzy takim scenariuszem, a prezentowanym powyżej mieści się w granicach błędu szacunku. Przy założeniu, że po roku funkcjonowania dopłat ich ściągalność spadnie do 25 procent, wpływy budżetowe w piątym roku byłyby o około 290 tysięcy złotych niższe niż w przypadku 100 procentowej ściągalności dopłaty.



### 3.3. Automaty o niskich wygranych

W przypadku gier na automatach o niskich wygranych podatek od gier naliczany jest w formie zryczałtowanej. Począwszy od stycznia 2008 roku wynosi on 180 euro miesięcznie od jednego automatu. W latach 2004-2008 rynkowy segment automatów o niskich wygranych odprowadził łącznie ponad 650 milionów złotych z tytułu podatku od gier oraz ponad 50 milionów złotych z tytułu podatku CIT.

Liczba automatów w latach 2006-2008 wzrastała średnio o około 10 procent kwartalnie. Średni kwartalny deklarowany przychód z automatu od połowy 2007 roku kształtował się na poziomie 12-13 tysięcy złotych<sup>2</sup>. Średnia rentowność sprzedaży w latach 2004-2008 wyniosła 5,2 procenta.

**Tabela 3.5.** Podatek od gier (POG) i dochodowy od osób prawnych (CIT) odprowadzony przez operatorów automatów o niskich wygranych w latach 2004-2008 (miliony PLN)

	POG	CIT	POG + CIT
2004	14,43	0,81	15,24
2005	56,14	2,63	58,77
2006	114,21	6,23	120,45
2007	155,38	19,57	174,95
2008	304,87	20,85	325,72

Źródło: *Informacja o realizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w 2007 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008 oraz szacunki IBnGR.

W projekcji rozwoju branży i związanych z nim zmian kwot odprowadzanych podatków założono:

1) W scenariuszu bez dopłat:

- 10 procentowy średniokwartalny wzrost liczby automatów w latach 2009-2011, 9 procentowy w latach 2012-2013 oraz 8 procentowy w roku 2014;
- spadek średniego deklarowanego przychodu z automatu do 11 tysięcy złotych kwartalnie w 2011 roku oraz do 10 tysięcy złotych od 2012 roku;
- długookresową tendencję do umocnienia się kursu złotego względem euro;
- utrzymanie średniej rentowności sprzedaży z lat 2004-2007.

2) W scenariuszu z 10-procentową dopłatą:

<sup>2</sup> Przychód deklarowany jest to różnica między wartością monet wrzuconych do automatu i wypłaconych w formie wygranej, a więc rzeczywisty przychód zgłaszany w deklaracji podatkowej.



- spadek liczby działających automatów wynikający z konieczności dostosowań technicznych i jej powrót do poziomu z końca 2009 roku od 2011 roku;
- spadek tempa wzrostu liczby nowych automatów do 4 procent kwartalnie w latach 2009-2011 oraz do 3 procent od roku 2012;
- spadek średniego przychodu z automatu o 1/3 w porównaniu ze scenariuszem bez dopłat;
- spadek rentowności sprzedaży o 1/3.

Wyniki projekcji dla obu scenariuszy przedstawione zostały w tabeli 3.6. Wprowadzenie dopłaty, początkowo zmniejszając liczbę funkcjonujących automatów, a następnie obniżając tempo wzrostu liczby nowych automatów oraz zmniejszając średni przychód na automat i rentowność segmentu rynku, wpływa na zmniejszenie wartości odprowadzanego podatku od gier oraz podatku dochodowego. Początkowy spadek liczby funkcjonujących automatów wynika z konieczności dostosowania ich oprogramowania do nowych wymogów ustawowych, tj. do konieczności naliczania dopłat. Ze względu na problemy techniczne oraz dużą liczbę funkcjonujących obecnie automatów założono, że proces pełnego dostosowania trwać może około jednego roku. W projekcji, której wyniki prezentuje raport, przebiegać on będzie stopniowo. W każdym kolejnym kwartale dostosowanych zostanie około 25 procent funkcjonujących automatów.

W pierwszym roku po wdrożeniu dopłat, negatywny efekt dla budżetu jest stosunkowo niewielki i wynosi ponad 20 milionów złotych. W drugim roku, pojawia się przejściowo korzyść dla budżetu, wynikająca z ponownego uruchomienia automatów, które z przyczyn technicznych w pierwszym roku funkcjonowania dopłat musiały zostać na pewien czas wycofane z użytkowania. W kolejnych latach efekt dla budżetu jest negatywny. Przychody budżetowe z tytułu odprowadzania uzyskanej dopłaty nie pokrywają hipotetycznych strat ponoszonych przez budżet. W przyjętej projekcji, w piątym roku po wprowadzeniu dopłat, negatywny efekt dla budżetu wynosi prawie 1,2 miliarda złotych.



**Tabela 3.6.** Projekcja wpływów budżetowych z podatku od gier (POG) i dochodowego od osób prawnych (CIT) odprowadzanego przez operatorów automatów o niskich wygranych w latach 2009-2014 (miliony PLN)

	Bez dopłat			Z dopłatami				Efekt dla budżetu
	POG	CIT	POG + CIT	POG	CIT	Dopłata 10%	POG + CIT + Dopłata	
2009	556,04	28,80	584,84					
2010	754,61	36,93	791,54	347,79	7,46	414,79	770,03	-21,50
2011	1 058,58	49,15	1 107,73	592,28	11,97	666,12	1 270,37	162,64
2012	1 466,41	70,27	1 536,68	654,77	13,67	760,36	1 428,80	-107,88
2013	2 069,96	99,19	2 169,14	736,95	15,38	855,79	1 608,12	-561,02
2014	2 852,68	136,69	2 989,37	829,45	17,31	963,20	1 809,96	-1 179,42

Źródło: Szacunki i projekcje IBnGR.



### 3.4. Zakłady wzajemne

Podstawę opodatkowania podatkiem od gier w zakładach wzajemnych stanowi suma wpłaconych stawek. Stawka podatku od gier wynosi 10 procent. W latach 2004-2008 operatorzy zakładów wzajemnych odprowadzili łącznie około 400 milionów złotych z tytułu podatku od gier oraz prawie 20 milionów złotych z tytułu podatku CIT.

Dynamika przychodów, stanowiąca podstawę opodatkowania zarówno podatkiem od gier jak i podatkiem dochodowym, była w latach 2004-2008 mocno zróżnicowana. Zauważyć można jednak, że w latach w których rozgrywane były mistrzostwa świata lub mistrzostwa Europy w piłce nożnej dynamika znacząco powiększała się, by w następnym roku ponownie spadać. Średnia rentowność sprzedaży w tym okresie wyniosła 2,6 procenta.

**Tabela 3.7.** Podatek od gier (POG) i dochodowy od osób prawnych (CIT) odprowadzony przez operatorów zakładów wzajemnych w latach 2004-2008 (miliony PLN)

	POG	CIT	POG + CIT
2004	62,19	3,17	65,36
2005	63,75	1,14	64,89
2006	83,04	3,15	86,19
2007	83,95	7,56	91,51
2008	101,62	4,92	106,54

Źródło: *Informacja o realizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w 2007 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008 oraz szacunki IBnGR.

W projekcji rozwoju branży i związanych z nim zmian kwot odprowadzanych podatków założono:

1) W scenariuszu bez dopłat:

- utrzymanie średniej rentowności sprzedaży z lat 2004-2007;
- w latach, w których nie są rozgrywane mistrzostwa świata lub mistrzostwa Europy w piłce nożnej (2009, 2011 i 2013) tempo wzrostu przychodów wyniesie 3 procent;
- w latach 2010 i 2014 (mistrzostwa świata w piłce nożnej) tempo wzrostu przychodów wyniesie 20 procent;
- w 2012 roku, ze względu na organizację w Polsce mistrzostw Europy w piłce nożnej tempo wzrostu przychodów wyniesie 35 procent.

2) W scenariuszu z 10-procentową dopłatą:



- w pierwszym roku funkcjonowania dopłat 1/4 zakładów zawieranych dotychczas u tradycyjnych operatorów przepływa do nieobjętych dopłatami i podatkami operatorów internetowych;
- spadek o połowę dynamiki wzrostu przychodów w porównaniu ze scenariuszem bez dopłat;
- spadek rentowności sprzedaży o 1/3.

Wyniki projekcji dla obu scenariuszy przedstawione zostały w tabeli 3.8. Wprowadzenie dopłaty pobieranej na zasadzie podobnej jak podatek od gier powoduje istotny spadek odprowadzanego podatku od gier oraz podatku dochodowego. W pierwszych czterech latach funkcjonowania dopłat, ubytek dochodów budżetowych rekompensowany jest z nawiązką przez odprowadzane dopłaty. Dodatkowo saldo budżetowe między obydwoma scenariuszami w każdym kolejnym roku jest jednak coraz mniejsze. W piątym roku funkcjonowania dopłat, efekt budżetowy zaczyna być negatywny.

**Tabela 3.8.** Projekcja wpływów budżetowych z podatku od gier (POG) i dochodowego od osób prawnych (CIT) odprowadzanego przez operatorów zakładów wzajemnych w latach 2009-2014 (miliony PLN)

	Bez dopłat			Z dopłatami				Efekt dla budżetu
	POG	CIT	POG + CIT	POG	CIT	Dopłata 10%	POG + CIT + Dopłata	
2009	104,67	5,07	109,74					
2010	125,60	6,09	131,69	78,50	2,51	78,50	159,51	27,82
2011	129,37	6,27	135,64	79,68	2,55	79,68	161,90	26,27
2012	174,65	8,46	183,11	93,62	2,99	93,62	190,24	7,13
2013	179,89	8,72	188,60	95,03	3,04	95,03	193,09	4,49
2014	215,86	10,46	226,32	104,53	3,34	104,53	212,40	-13,92

Źródło: Szacunki i projekcje IBnGR.



### 3.5. Ocena łącznego wpływu na budżet

Wprowadzenie 10-procentowych dopłat do gier i zakładów wzajemnych w przypadku analizowanych czterech segmentów rynku spowoduje uzyskanie niższych wpływów do budżetu państwa niż w przypadku utrzymania obecnego stanu prawnego. Zgodnie z prezentowaną projekcją rozwoju rynku, dochody płynące ze ściągania dopłat nie będą w stanie zrekompensować ubytków wpływów budżetowych z tytułu zmniejszenia się odprowadzanego podatku od gier i podatku dochodowego. Negatywny efekt budżetowy wynikać będzie głównie ze spadku dynamiki rozwoju rynku i zmniejszenia ekonomicznej efektywności funkcjonujących na rynku przedsiębiorstw. W mniejszym stopniu stanowić będzie skutek rozwoju czarnego rynku obrotu żetonami do gry w kasynach gry i salonach gier na automatach.

Początkowo, w pierwszym roku funkcjonowania, wprowadzenie dopłat przyniesie budżetowi stosunkowo niewielki efekt ujemny. W drugim roku, możliwe jest nawet odnotowanie przejściowej korzyści dla budżetu. W kolejnych latach, spodziewać się należy wyłącznie efektów negatywnych, które w każdym następnym roku będą wyższe. W piątym roku teoretyczne obniżenie wpływów do budżetu przekroczyć może poziom miliarda złotych.

Najistotniejszym źródłem zmniejszenia przychodów budżetu państwa byłoby wprowadzenie dopłat do gry na automatach o niskich wygranych. Biorąc pod uwagę łączny efekt budżetowy z pierwszych pięciu lat ewentualnego funkcjonowania dopłat, segment ten generował będzie prawie 3/4 przewidywanej teoretycznej straty. Wynika to z dynamicznego rozwoju tego segmentu w ostatnich latach oraz przewidywanego ograniczenia tempa tego rozwoju w przypadku wprowadzenia dopłat.

Wprowadzenie dopłaty początkowo nie przyniesie negatywnego efektu budżetowego w zakładach wzajemnych. W pierwszym roku funkcjonowania nowych regulacji, efekt spadku wartości odprowadzanego podatku od gier i dochodowego z nawiązką wyrównany zostanie przez pojawienie się wpływów z dopłat. Początkowa korzyść w następnych latach będzie jednak coraz mniejsza, by w piątym roku funkcjonowania dopłat zamienić się w zmniejszenie wpływów. W pozostałych dwóch segmentach rynku (kasyna gry i salony gier na automatach) efekt budżetowy w całym analizowanym okresie będzie negatywny.

Sumaryczne zestawienie wyników projekcji przychodów budżetowych z tytułu podatku od gier, podatku dochodowego oraz 10-procentowych dopłat w latach 2010-2014 przedstawione zostało w tabeli 2.9. Zestawienie obejmuje łączny wynik dla czterech



analizowanych w raporcie segmentów. Nie uwzględnia natomiast spadku wpływów podatkowych do budżetu od podmiotów współpracującymi z operatorami gier, czy spadku wpływów z odprowadzanego przez graczy podatku od wygranych.

**Tabela 2.9.** Projekcja łącznego wpływu wprowadzenia 10-procentowej dopłaty na przychody do budżetu w latach 2010-2014 (miliony PLN)

	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
<b>Kasyna gry</b>	-4,96	-13,31	-22,90	-33,84	-46,32	-121,32
<b>Salony gier na automatach</b>	-20,32	-56,46	-103,14	-162,84	-238,56	-581,32
<b>Automaty o niskich wygranych</b>	-21,50	162,64	-107,88	-561,02	-1 179,42	-1 707,18
<b>Zakłady wzajemne</b>	27,82	26,27	7,13	4,49	-13,92	51,78
<b>Łącznie</b>	-18,95	119,14	-226,79	-753,22	-1 478,21	-2 358,03

Źródło: Szacunki i projekcje IBnGR.