

Warszawa, 21 listopada 2002 r.

Informacja na temat skutków dla budżetu państwa rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 771)

Projekt ustawy zawiera dwie zasadnicze grupy zmian: rozszerzenie ustawowego katalogu gier o wideoloterię, grę telebingo i gry na automatach o niskich wygranych (wraz z określeniem warunków podmiotowych uprawniających do podjęcia działalności w zakresie nowych gier, ustanowieniem procedury uzyskania zezwolenia na ich prowadzenie, ustaleniem zasady ich opodatkowania oraz systemu nadzoru i kontroli nad nimi) oraz dostosowanie przepisów ustawy do wymogów UE. Ponadto w noweli projektuje się zmiany zasady określania limitów lokalizacyjnych dla kasyn gry, salonów gier na automatach i salonów gry bingo pieniężne oraz zmianę zakresu i wysokości dopłat do stawek w grach stanowiących monopol państwa.

Generalnie z przyjęciem nowelizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach należy wiązać wymierne korzyści dla budżetu państwa. Przede wszystkim dodatkowych dochodów przyniosą budżetowi państwa nowe segmenty rynku gier i zakładów wzajemnych, tj. wideoloteria, gra telebingo oraz gry automaty o niskich wygranych. Dla wpływów budżetowych korzystne powinny być także rozwiązania proponujące zmianę dotychczasowych zasad limitowania ośrodków gier a prowadzące do ustanowienia liczniejszych lokalizacji tych ośrodków w większych miastach. Jeśli chodzi zaś o zmiany w dopłatach do stawek to nie mają one bezpośredniego wpływu na wysokość dochodów budżetu państwa.

Rozszerzenie katalogu gier liczbowych o wideoloterię, grę telebingo i gry na automatach o niskich wygranych

Określenie przyszłych wpływów budżetowych z proponowanych w przedłożeniu rządowym nowych gier jest bardzo trudne, gdyż ciężko jest przewidzieć ewentualne zainteresowanie tak ze strony podmiotów gospodarczych do prowadzenia działalności w nowych segmentach rynku gier i zakładów wzajemnych¹, jak i ze strony graczy do uprawiania

¹ Wideoloterie i gra telebingo mają być objęte monopolem państwa a działalność w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych ma być objęta zezwoleniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

nowych rodzajów gier. Stąd też w szacunkach wpływów budżetowych z tytułu wideoloterii, gry telebingo i gier na automatach o niskich wygranych najlepiej jest odnieść się per analogia do gier obecnie funkcjonujących.

Projekcja dochodów budżetu państwa z nowych gier uzależniona jest także od planowanych w tych obszarach danin publicznoprawnych.

Przed wszystkim wraz z wprowadzeniem możliwości prowadzenia nowych rodzajów gier hazardowych poszerza się katalog przedmiotów podatku od gier.

Zgodnie z przedłożeniem rządowym dla wideoloterii proponuje się wprowadzenie stawki podatkowej w wysokości 45%, gdzie podstawę opodatkowania ma stanowić kwota określona jako różnica pomiędzy wpłatami do urządzenia a realizowanymi wypłatami a dla gry telebingo przyjęto 15% stawkę podatku od gier od sumy wpływów uzyskanych ze sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze.

Proponując takie obciążenia podatkiem od gier dla wideoloterii i gry telebingo projektodawca kierował się ich podobieństwem do gier już funkcjonujących. Z uwagi na podobny charakter podstawę opodatkowania podatku od gier i stawkę tego podatku dla wideoloterii określono jednakowo jak dla gier na automatach a dla gry telebingo tak samo jak dla loterii pieniężnej.

Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów (do których wykorzystano dane z rynku automatów do gier funkcjonującego obecnie na podstawie zezwolenia wydanego przez Ministra Finansów) zależnie od przyjętej do prognozy liczby terminali wideoloterii i przy stałej określonej kwocie przychodów z jednego terminala w skali jednego miesiąca (6.287 zł), wypłacalności terminala na poziomie 64,63% i stawce podatku od gier - 45% w pierwszym roku **dodatkowe wpływy z wideoloterii wyniosą od 60 do 240 mln zł** (w załączeniu szczegółowa prognoza MF odnośnie wpływów do budżetu państwa w związku z projektem nowelizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach z tytułu rozszerzenia katalogu gier).

Natomiast **w wypadku gry telebingo Ministerstwo prognozuje** (wykorzystując dane z loterii pieniężnych, które trwały przez cały 2001 r.), **iż przyszłe dochody budżetowe z tytułu podatku od gier dla tej gry kształtować się będą w skali jednego roku w przedziale od 1,1 do 4,4 mln zł** w zależności od przyjętej kwoty rocznych przychodów (warunkowanej zainteresowaniem graczy grą) przy stawce podatku od gier - 15%.

Gry na automatach o niskich wygranych proponuje się objąć podatkiem od gier płaconym w formie ryczałtu, w wysokości 200 □ od jednego automatu miesięcznie. Ustalając wysokość zaproponowanego ryczałtu projektodawca analizował dotychczasowe wpływy z gier na

automatach urządzanych w ośrodkach gier działających na podstawie zezwolenia (w 2001 r. z tytułu podatku od gier średnio rocznie jeden automat przyniósł 24.691 zł wpływów do budżetu państwa², tj. ok. 500 miesięcznie). **W zależności od liczby eksploatowanych automatów - 10 tys., 20 tys. lub 30 tys. - Ministerstwo szacuje wpływy budżetu państwa z tego tytułu w przedziale od 96 do 288 mln zł.**

Ponadto gry na automatach o niskich wygranych będą źródłem wpływów budżetowych z tytułu opłat za wydanie zezwolenia na urządzenie i prowadzenie tych gier, które zależnie od liczby wydanych zezwoleń Ministerstwo ocenia w wysokości od 0,64 do 1,92 mln zł w okresie 6 lat.

Należy zauważyć, iż zastrzeżenia wobec proponowanej w nowelizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach wysokości zryczałtowanego podatku od gier od jednego automatu o niskich wygranych składa Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, proponując ustanowienie tego ryczału na poziomie 50 □ od gier urządzanych na każdym automacie³.

Zdaniem Izby „Proponowana wielkość podatku jest niewspółmierna z maksymalną stawką za udział w grze. Obrazowo wygląda to w ten sposób, że aby automat był rentowny, to nie uwzględniając wypłacanych wygranych musi być użyty do gry 12.334 razy w ciągu miesiąca, czyli 411 razy dziennie przy założeniu, iż punkt w którym jest ustawiony czynny jest 30 dni w miesiącu. Nie przekonuje nas uzasadnienie ministerstwa wskazujące wpływy w wysokości 500 euro z gier na automatach urządzanych w ośrodkach gier działających na podstawie zezwolenia, zwłaszcza że dotychczas nie obowiązywała maksymalna stawka za udział w 1 grze. Ponadto przy proponowanej przez ministerstwo stawce podatkowej na rynku pozostaną jedynie najbardziej rentowne automaty. Ich liczbę szacujemy na ok. 10 tys. Wówczas miesięczne wpływy do budżetu wynosiłyby 2 mln euro czyli 8 mln złotych. Przy zastosowaniu stawki proponowanej przez Izbę liczba automatów mogłaby wynosić nawet do 100 tys. sztuk. Wtedy miesięczne wpływy do budżetu wynosiłyby 5 mln euro czyli 20 mln złotych.”

Z braku dostępnych danych nie można zweryfikować powyższych informacji przedstawionych przez Izbę. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka kwestii.

² Zob. Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (druk nr 374).

³ Propozycja ta pokrywa się z proponowaną wysokością ryczału dla gier na automatach o niskich wygranych zawartą w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (druk nr 374).

Po pierwsze, Izba przywołuje jedynie liczbę razy, którą musiałby być użyty automat by być rentowny (nie uwzględniając wypłacanych wygranych) nie mamy natomiast informacji co to oznacza tak naprawdę w ujęciu czasowym gry na automacie.⁴

Po drugie, jak wskazują wyniki podmiotów na rynku gier i zakładów wzajemnych salony gier na automatach działających na podstawie zezwolenia był jedynym segmentem tego rynku, który w 2001 r. w stosunku do 2000 r. nie odnotował spowolnienia dynamiki przychodów. Tak więc zainteresowanie tego rodzaju hazardem nie zmniejszyło się nawet w dobie dekonjunkury gospodarczej. Powyższe może optymistycznie rokować dla przyszłego zainteresowania dla gier na automatach o niskich wygranych a co za tym idzie i przychodów z tej działalności.

Po trzecie, propozycja Izby odnośnie wysokości zryczałtowanego podatku od gier dla gier na automatach o niskich wygranych znacznie jednak odbiega zarówno od propozycji z przedłożenia rządowego (proponowana jest czterokrotnie niższa kwota ryczałtu) oraz od wpływów z podatku od gier podatku od gier na automatach znajdujących się w salonach gier (dziesięciokrotnie niższa).

Zmiana dopłat do stawek w grach

Na mocy dotychczasowych przepisów 20% dopłata do stawki w grze obowiązuje w grach liczbowych. Wpływami z tych dopłat gospodaruje minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu w formie środka specjalnego i mogą one być przeznaczane wyłącznie na modernizację, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych.

Nowela rządowa zmierza do podwyższenia dopłat do 25% oraz do rozszerzenia dopłat na wszystkie gry stanowiące monopol państwa – gry liczbowe, loterie pieniężne, wideoloterie i telebingo. Proponuje się ponadto aby wpływy z tych dopłat w 80% były przeznaczone na realizację zadań ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu a w 20% ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Formą gospodarowania wpływami z dopłat pozostaje środek specjalny.

Biorąc powyższe pod uwagę należy podkreślić, iż zmiany w przepisach o dopłatach do stawek nie mają bezpośredniego przełożenia na poziom wpływów do budżetu państwa.

⁴ Zdaniem Izby automat by być rentowny musi być użyty w ciągu dnia 411 razy, co jest liczbą znaczną. Gdybyśmy jednak starali się przełożyć to na czas pracy przyjmując jedynie przykładowo iż jeden raz stanowi jedna gra, która średnio trwa 3-4 sekundy dałoby to ok. 30 minut.

Należy jednak zauważyć, iż podwyższenie obowiązujących dopłat do 25% spowoduje wzrost kwoty płaconej przez graczy za zakłady. Trudno jest powiedzieć jak taki wzrost wpłynie na liczbę stawianych zakładów a co za tym idzie na sumę wpłaconych stawek, która to stanowi podstawę opodatkowania podatkiem od gier w grach liczbowych.

Spadek zainteresowania grami liczbowymi przyczyniłby się do mniejszych przychodów z tych gier i w konsekwencji do niższych wpływów podatkowych z dominującego w strukturze wpływów budżetowych z podatku od gier segmentu rynku gier i zakładów wzajemnych. Jak taka sytuacja wpłynęłaby na ogólną kwotę dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od gier zależałoby od rozmiarów ewentualnego spadku. W tym miejscu należy zauważyć, iż co prawda wpływy z podatku od gier liczbowych najbardziej ważą w łącznych dochodach z podatku od gier to na przestrzeni ostatnich trzech lat ich udział w strukturze podatku od gier malał na rzecz innych rodzajów gier i zakładów wzajemnych.⁵

Jak wynika z „Informacji o realizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach w 2001 r.” (Ministerstwo Finansów, Departament Gier Losowych i Zakładów Wzajemnych) w ubiegłym roku w stosunku do 2000 r. nastąpiło obniżenie przychodów z gier liczbowych a wraz z nim dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od tych gier o 0,6%. Wydaje się, iż częściowy wpływ na takie wyniki miała ogólna dekonjunktura gospodarcza tym bardziej, że w pierwszym półroczu 2002 r. nastąpił wzrost wpływów z gier liczbowych o 8,4% w porównaniu z analogicznym okresem roku 2001.⁶

Podsumowując tą kwestię, należy stwierdzić, iż scenariusz negatywnego wpływu wzrostu wysokości dopłat do gier liczbowych na poziom przychodów z tych gier, który w konsekwencji doprowadziłby do tak dużego spadku dochodów budżetowych z tytułu podatku od gier liczbowych, że powodowałoby to zmniejszenie dochodów ogółem z podatku od gier jest mało prawdopodobny. Co prawda w 2001 r. w porównaniu do 2000 r. wystąpiło niewielkie procentowe zmniejszenie wysokości przychodów z gier liczbowych a co za tym idzie także wpływów podatkowych z tych gier ale odbyło się to jednak przy ogólnym wzroście dochodów budżetowych z podatku od gier. Ponadto jak pokazują dane za pierwsze

⁵ W strukturze wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od gier w latach 1999 - 2001, podatek od gier liczbowych stanowił odpowiednio 70,6%; 68,6% oraz 64,1% (zob. „Informacja o realizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach w 2001 r.”, Ministerstwo Finansów, Departament Gier Losowych i Zakładów Wzajemnych).

⁶ Informacja odnośnie wysokości tegorocznych wpływów z gier liczbowych została zaczerpnięta z wywiadu udzielonego przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – Pana Jacka Uczkiewicza dziennikowi Rzeczpospolita („Cieszymy się z każdego dodatkowego pieniądza”, Rzeczpospolita Nr 257 z 2002 r.).

półrocze br. suma wpłacanych stawek przez graczy w stosunku do pierwszego półrocza roku ubiegłego rośnie.

Zmiana zasad limitowania ośrodków gier

Zgodnie z obowiązującymi przepisami liczba ośrodków gier – kasyn gry, salonów gier na automatach i salonów gry w bingo pieniężne - zależna jest od liczby mieszkańców danej miejscowości. W rezultacie powstała sytuacja braku wolnych lokalizacji w dużych miastach oraz niewykorzystania lokalizacji w miejscowościach mniejszych.⁷

Z tego powodu w przedłożeniu rządowym proponuje się odejść od sztywnych limitów lokalizacyjnych oraz stworzyć możliwość otwierania ośrodków gier w miastach, które nie spełniają wymogu dotyczącego minimalnej liczby mieszkańców (miejscowości turystyczne). Zmiany te powinny spowodować wzrost liczby ośrodków gier w większych miastach, co może korzystnie przyczynić się dla wpływów budżetowych.

Podsumowując, można stwierdzić, iż rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw niesie za sobą wymierne korzyści dla budżetu państwa i raczej nie ma niebezpieczeństwa że ta nowelizacja spowoduje mniejsze wpływy do budżetu w ogóle.

Nowe gry hazardowe przyniosą budżetowi państwa dodatkowe wpływy, których wysokość zależy głównie od rozmiarów działalności podejmowanej w ich obszarach, od zainteresowania graczy dla tych gier oraz od nakładanych obciążeń publicznoprawnych, przede wszystkim od wysokości stawki w podatku od gier dla wideoloterii i gry telebingo oraz kwoty ryczałtu dla gier na automatach o niskich wygranych.

Sporządziła: Monika Korolewska

⁷ Na koniec 2001 roku obowiązywało 29 zezwoleń na prowadzenie kasyn gry a do wykorzystania pozostawało 7 lokalizacji, z czego po 3 w miastach liczących od 250 do 350 tys. mieszkańców oraz w miastach liczących powyżej 350 do 500 tys. mieszkańców. Z kolei na prowadzenie salonów gier na automatach obowiązywało 151 zezwoleń a do wykorzystania pozostały 32 lokalizacje, z tymże w miastach liczących powyżej 300 tys. mieszkańców wolnych lokalizacji już nie było. (zob. załącznik nr 1 do „Informacji o realizacji ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach w 2001 r.”, Ministerstwo Finansów, Departament Gier Losowych i Zakładów Wzajemnych).