

Szara strefa na rynku zakładów wzajemnych online

Aktualizacja wyników

25.11.2022

Streszczenie zarządcze (1/2)

- ▶ Szara strefa na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce odnosi się do zakładów organizowanych bez wymaganych zezwoleń. Brak rejestracji transakcji przez nielegalnych operatorów zakładów wzajemnych pozwala im uniknąć opodatkowania i w ten sposób uzyskać korzyści finansowe, ze szkodą dla sektora finansów publicznych oraz legalnie działających podmiotów, które są narażone na nieuczciwą konkurencję. Co więcej, najczęściej to podmioty zagraniczne oferują polskim graczom nielegalne zakłady wzajemne online, co utrudnia ich efektywne sankcjonowanie przez regulatorów w Polsce oraz prowadzi do transferu środków od polskich graczy za granicę.
- ▶ Istnieje szereg przyczyn występowania szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online. Ważnym czynnikiem są w szczególności formalne bariery wejścia na rynek wyznaczone przez regulatora oraz koszty prowadzenia legalnej działalności (m.in. ze względu na opodatkowanie zakładów wzajemnych i konieczność spełniania wymogów regulacyjnych). Wyniki badania EY wskazują, że **wzrost efektywnej stawki podatku od gier hazardowych o 1 pkt proc. prowadzi do spadku przychodów netto na legalnym rynku zakładów wzajemnych online o 1,74-1,81%**.
- ▶ W tym kontekście należy odnotować, że w Polsce średnia efektywna stawka opodatkowania zakładów wzajemnych wyniosła w 2021 r. ponad 50% wartości przychodów netto, co stanowiło jedną z najwyższych wartości wśród analizowanych krajów UE.
- ▶ Zgodnie z szacunkami EY, **w 2021 r. w Polsce szara strefa stanowiła 42,6-45,2%** (w zależności od zastosowanego modelu) **wartości obrotów oraz 21,2-22,9% wartości przychodów netto** całkowitego rynku zakładów wzajemnych online. Natomiast w 2018 roku udział szarej strefy w całkowitym rynku zakładów wzajemnych online wynosił **41,1-51,6% wartości obrotów oraz 19,6-27,1% wartości przychodów netto**. W ujęciu nominalnym, **wartość obrotów w szarej strefie na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce wzrosła z poziomu 2,7-4,1 mld PLN w 2018 r. do 6,8-7,6 mld PLN w 2021 r.**

Streszczenie zarządcze (2/2)

- ▶ Konsekwencją rosnącej w ujęciu bezwzględnym wielkości szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online jest **coraz większa wartość utraconych dochodów sektora finansów publicznych z podatku od gier. W 2018 r. straty z tego tytułu wyniosły 141-205 mln PLN, a w 2021 r. już 348-379 mln PLN.**
- ▶ Szara strefa wiąże się z utraconymi dochodami także z innych podatków i opłat, np. CIT, PIT (10-procentowy podatek dochodowy od wysokich wygranych, podatki płacone przez osoby zatrudnione przez branżę hazardową).

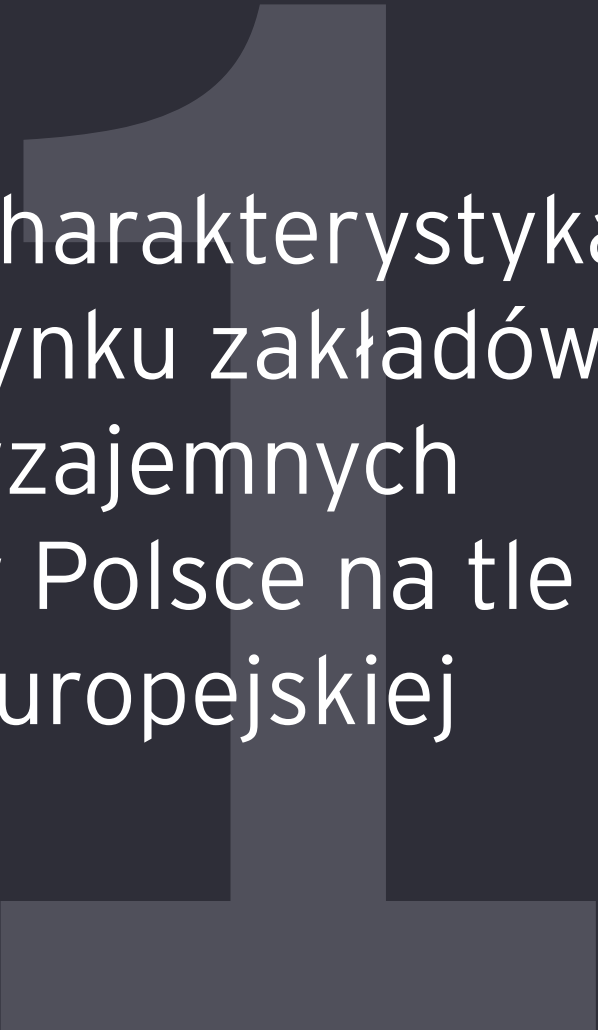
Wyjaśnienie najważniejszych pojęć związanych z rynkiem hazardowym (w tym zakładów wzajemnych) online

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">▶ Marża - wartość przychodów netto podzielona przez wartość obrotów▶ Obroty - przychody ze sprzedaży gier hazardowych▶ Przychody netto (ang. <i>Gross Gambling Revenue</i>, GGR) - różnica przychodów ze sprzedaży gier hazardowych i wypłaconych wygranych. Na przykład, jeśli podmiot działający na rynku zakładów wzajemnych zawarł zakład/y za łączną stawkę 10 tys. PLN, a 8 tys. PLN wypłacił wygranym graczom, jego przychód netto z tych zakładów wyniósł 2 tys. PLN. Przychody netto to druga, obok obrotów, miara służąca do określenia wielkości rynku hazardowego przed opodatkowaniem | <ul style="list-style-type: none">▶ Rynek offshore - nieoficjalna część rynku hazardowego online, na którą składa się działalność podmiotów nieposiadających lokalnych zezwoleń, świadczących swoje usługi bez uprawnień lub na podstawie uprawnień wydanych w innych jurysdykcjach. Obecnie, w związku z uregulowaniem internetowego rynku gier hazardowych w zdecydowanej większości krajów UE, działalność podmiotów <i>offshore</i> jest w tych krajach niedozwolona i można ją tam utożsamiać z szarą strefą▶ Rynek onshore - oficjalna część rynku hazardowego online, na którą składa się działalność operatorów posiadających wymagane zezwolenia/koncesje do prowadzenia działalności w danym kraju▶ Wartości w cenach bieżących - wartości w cenach faktycznie stosowanych w danym okresie▶ Wartości w cenach stałych - wartości w cenach z określonego okresu bazowego. Takie ujęcie pozwala wyeliminować wpływ inflacji na opisywane wartości |
|---|--|

Wprowadzenie

- ▶ Występowanie szarej strefy niesie ze sobą istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne. Mogą one objawiać się m.in. gorszą sytuacją sektora finansów publicznych, zaburzeniem konkurencji na rynku, degradacją instytucji gospodarczych i społecznych, mniejszą ilością i/lub niższą jakością dóbr publicznych oraz osłabieniem wzrostu gospodarczego.
- ▶ Na rynku zakładów wzajemnych online szara strefa odnosi się do gier i zakładów organizowanych bez wymaganych zezwoleń. Brak rejestracji transakcji zgodnie z wymogami polskiego prawa przez nielegalnych operatorów pozwala im uniknąć opodatkowania i w ten sposób uzyskać korzyści finansowe, ze szkodą dla sektora finansów publicznych oraz legalnie działających podmiotów, które są narażone na nieuczciwą konkurencję.
- ▶ W debacie publicznej pojawiają się bardzo różne szacunki wielkości szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online. Niestety, najczęściej nie towarzyszą im szczegóły dotyczące zastosowanej metodyki i/lub zakresu wykorzystanych danych, co utrudnia dyskusję o faktycznej skali i ewolucji tego zjawiska oraz możliwościach jego ograniczenia.
- ▶ Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników analizy szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce. W ramach badania zostały zbudowane dwa modele ekonomiczne, które – obok oszacowania poziomu szarej strefy – pozwoliły nam na obliczenie jej skutków w postaci utraconych dochodów z podatku od gier.
- ▶ Analiza została wykonana przez EY na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie”.





Charakterystyka rynku zakładów wzajemnych w Polsce na tle Unii Europejskiej

Polski legalny rynek zakładów wzajemnych jest relatywnie niewielki w porównaniu z innymi krajami UE

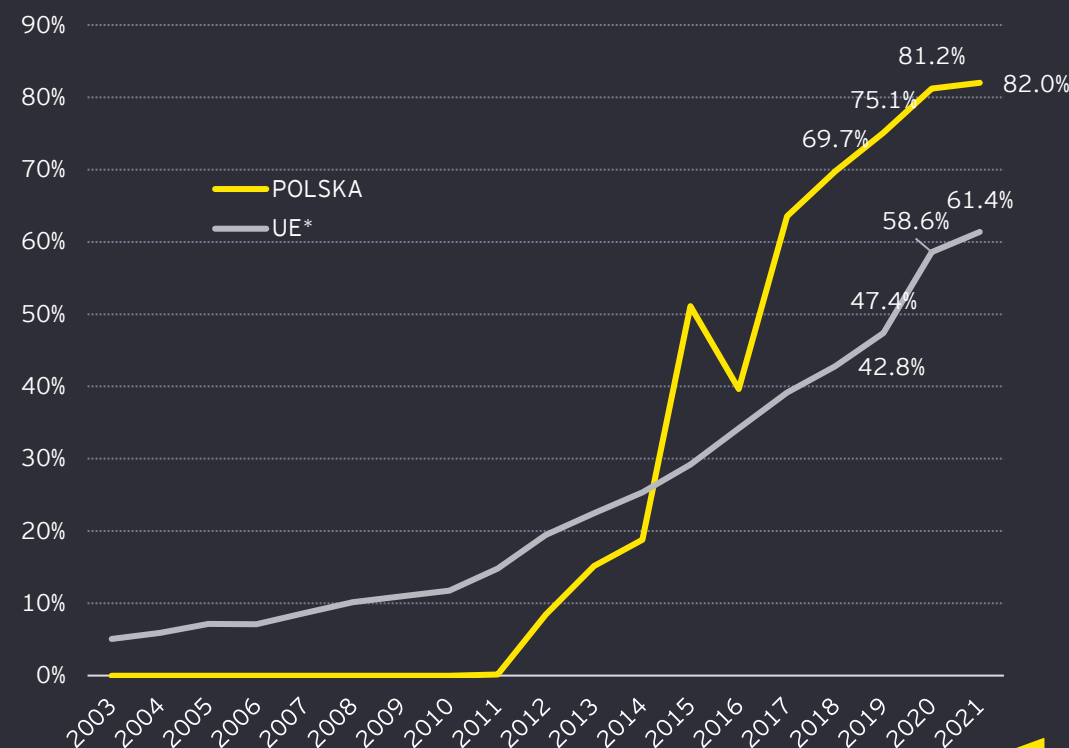
- ▶ W 2021 r., najwyższe przychody netto legalnych operatorów (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) na całkowitym (stacjonarnym i internetowym) rynku zakładów wzajemnych odnotowano w Szwecji, Słowacji i Grecji, najniższe zaś w Słowenii, Holandii i Bułgarii. Przychody polskiego rynku znajdują się wśród dziesięciu najniższych przychodów w UE

Rynek zakładów wzajemnych świadczonych przez legalnych operatorów (stacjonarnych oraz internetowych *onshore*):

A) przychody netto operatorów legalnych zakładów wzajemnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (EUR), 2021 r.



B) Internetowy rynek zakładów wzajemnych świadczonych przez legalnych operatorów (*onshore*), % przychodów netto na legalnym rynku zakładów (stacjonarnym oraz internetowym *onshore*)

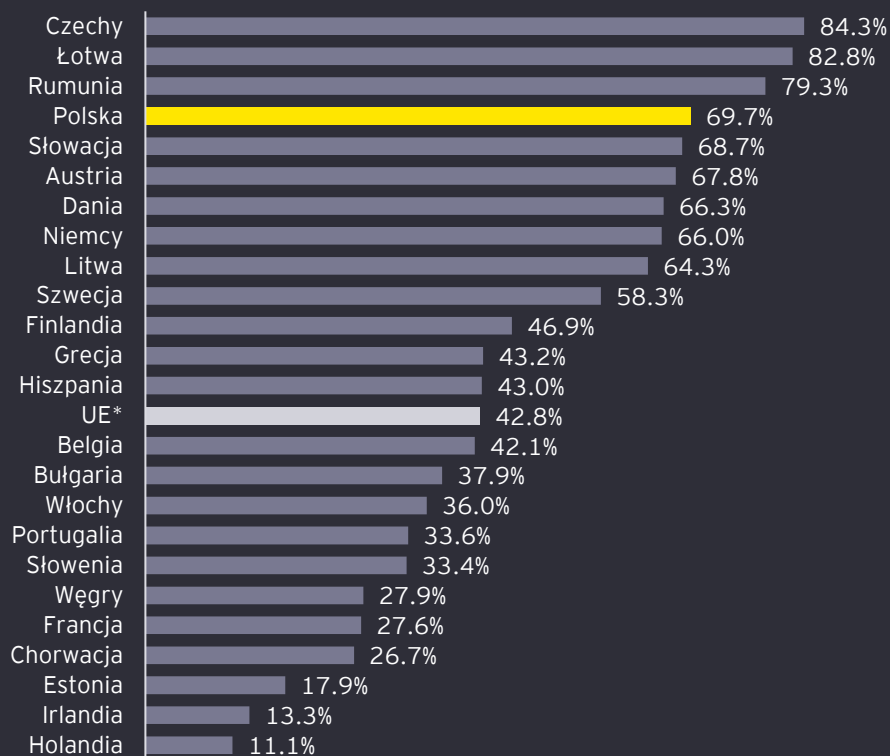


W ostatnich latach udział internetowego rynku zakładów wzajemnych w całkowitym legalnym rynku znajdował się w trendzie rosnącym zarówno w UE, jak i w Polsce

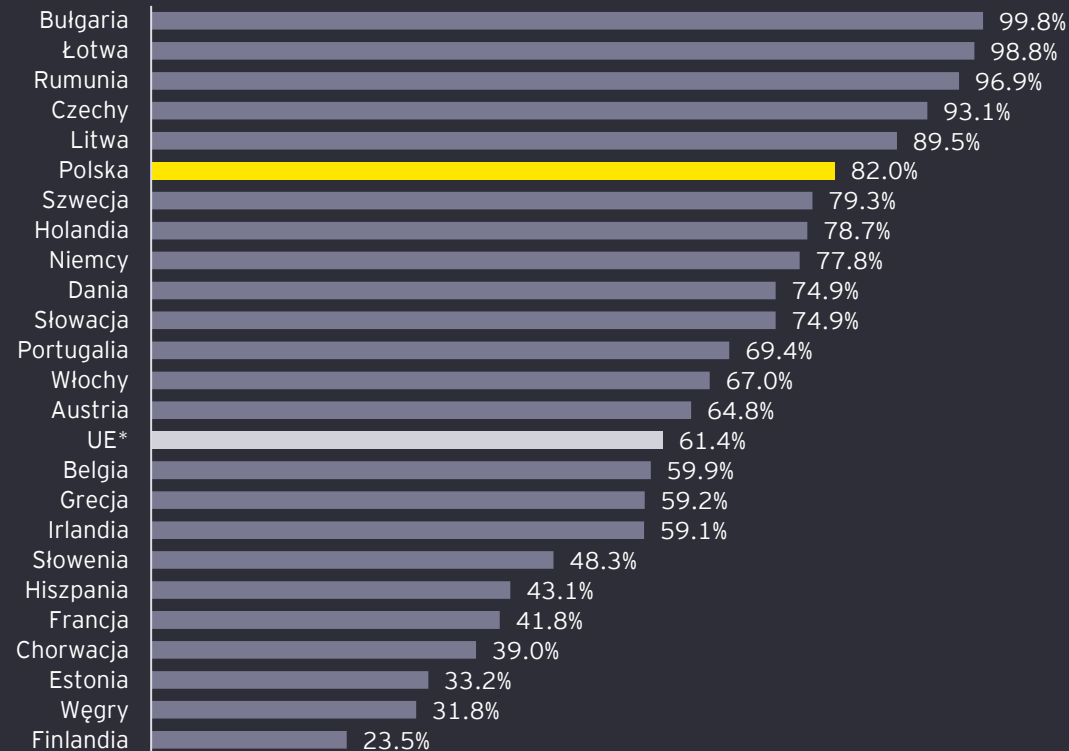
- ▶ W okresie 2018 - 2021 udział rynku online w całkowitym legalnym rynku zakładów wzajemnych w Polsce wzrósł z 69,7% do 82,0%. W tym samym okresie, średnio w UE wzrósł on z 42,8% do 61,4%. Polska pod względem udziału segmentu online w rynku zakładów znajduje się w czołówce krajów UE. W 2021 r. większy udział rynku online odnotowano w Bułgarii, Łotwie, Rumunii, Czechach i Litwie.

Internetowy rynek zakładów wzajemnych świadczonych przez legalnych operatorów (*onshore*) w krajach UE w latach 2018 i 2021, % przychodów netto na rynku zakładów wzajemnych (stacjonarnym oraz internetowym *onshore*)

a) 2018 r.



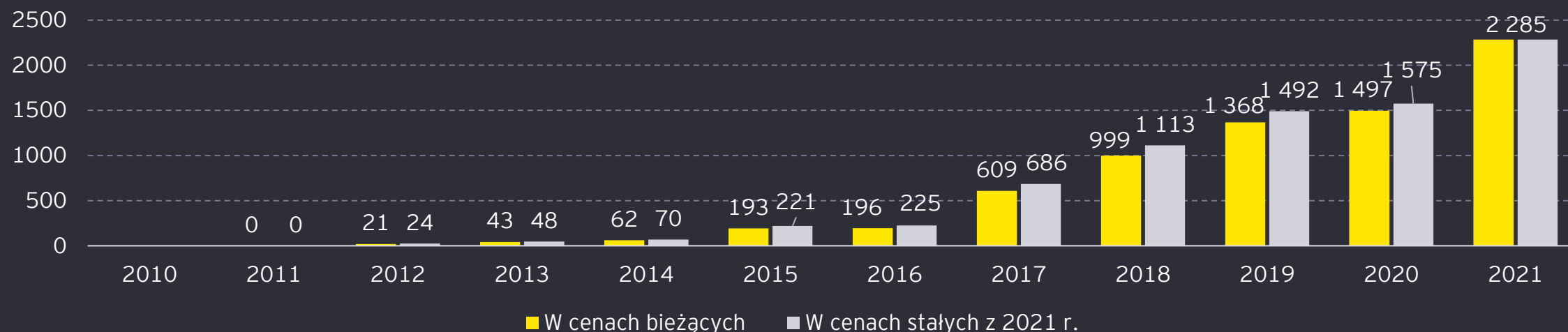
b) 2021 r.

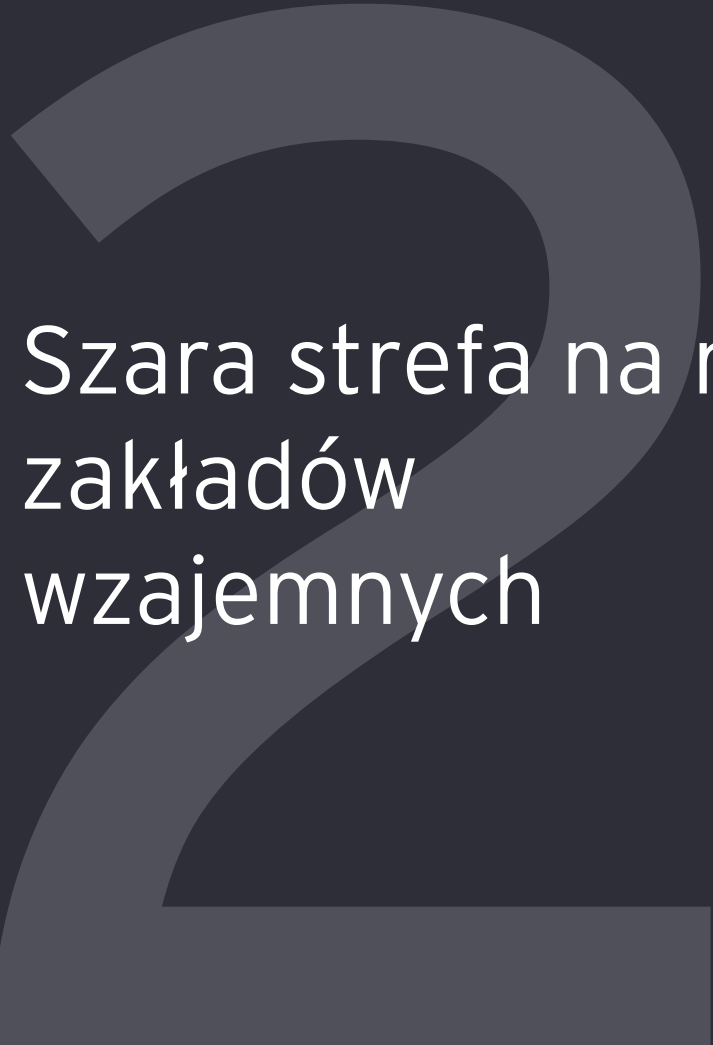


Od 2011 r. organizowanie zakładów wzajemnych online w Polsce jest dozwolone po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia (licencji)

- ▶ Od 2011 do 2021 r., m.in. w związku z rozwojem i wzrostem popularności usług internetowych, rynek zakładów wzajemnych online w Polsce odnotował bardzo silny wzrost. Na przyspieszenie wzrostu po 2016 r. miała również wpływ nowelizacja Ustawy o grach hazardowych z grudnia 2016 r., wprowadzająca m.in. oficjalny rejestr i blokadę domen internetowych oferujących nielegalnie gry hazardowe oraz możliwość komunikacji marketingowej (reklamy i sponsoringu) dla legalnych operatorów zakładów wzajemnych. Rośnie liczba operatorów posiadających zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych online w Polsce, obecnie 23 podmioty posiadają stosowną licencję.
- ▶ W 2020 r., kiedy wiele wydarzeń sportowych zostało odwołanych ze względu na wybuch pandemii koronawirusa, rynek odnotował relatywnie niski wzrost w porównaniu do lat ubiegłych. Jednak już w kolejnym roku powrócił on na ścieżkę dynamicznego rozwoju - przychody netto w cenach stałych wzrosły o 45,0% między 2020 a 2021 r.

Internetowy rynek zakładów wzajemnych świadczonych przez legalnych operatorów (*onshore*) w Polsce, przychody netto (mln PLN)



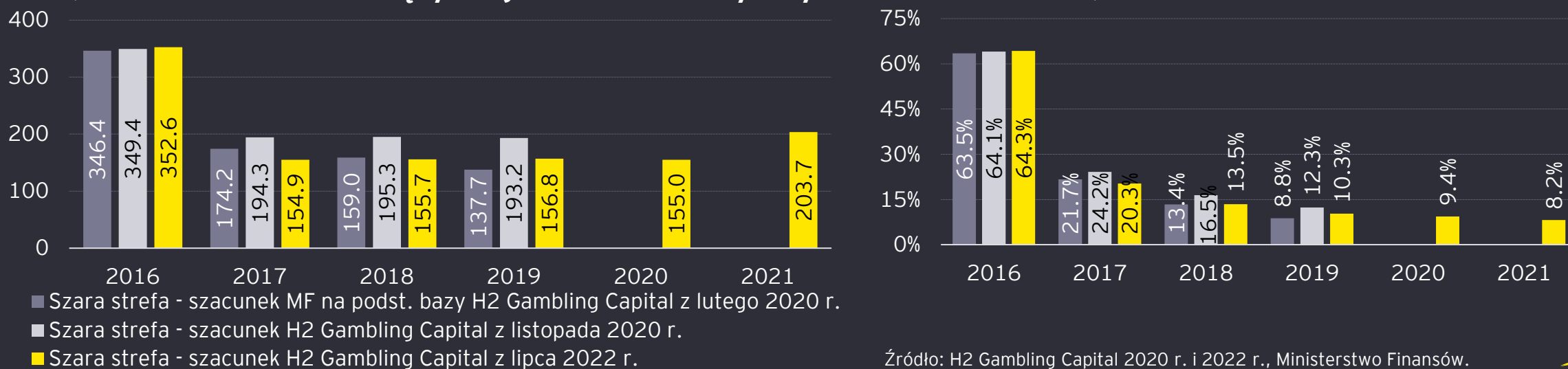


Szara strefa na rynku zakładów wzajemnych

Ministerstwo Finansów opisując szarą strefę na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce powołuje się na szacunki H2 Gambling Capital

- ▶ H2 Gambling Capital szacuje, że 1,5% (496 tys.) dorosłych Polaków korzysta z nielegalnych stron oferujących zakłady wzajemne online.¹ Według najnowszych szacunków H2 Gambling Capital (opublikowanych w lipcu 2022 r.), przychody netto w szarej strefie zakładów wzajemnych online w Polsce wyniosły 203,7 mln zł w 2021 r., co stanowiło wtedy 8,2% przychodów netto na całym rynku zakładów wzajemnych online.
- ▶ Według H2 Gambling Capital, udział szarej strefy w rynku zakładów wzajemnych online systematycznie spada od 2016 r. Z kolei nominalny poziom szarej strefy spadł między 2016 i 2017 r., ustabilizował się w latach 2017-2020, po czym odnotował wzrost w 2021 r. W najnowszej bazie H2 Gambling Capital z 2022 r. szacunki szarej strefy dla lat 2017-2019 są niższe od tych publikowanych w listopadzie 2020 r. Podstawy do tej korekty, jak również cała metodyka pomiaru szarej strefy, nie są jednak przejrzysto opisane w bazach i raportach H2 GC.

Szacunki szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online wg H2 Gambling Capital, 2016 - 2021 r. (mln PLN w cenach bieżących i jako udział w całym rynku zakładów online)



Źródło: H2 Gambling Capital 2020 r. i 2022 r., Ministerstwo Finansów.

¹¹ Totalizator Sportowy, „Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017-2021 i prognoza do roku 2026. Podsumowanie analizy przygotowanej przez H2 Gambling Capital dla Totalizatora Sportowego Sp. z o.o.”

Do oszacowania wartości szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce przez EY wykorzystano dwa panelowe modele ekonometryczne: Model 1

Zbudowano model objaśniający przychody netto legalnego rynku zakładów wzajemnych online w latach 2003-2021 w panelu zawierającym 23 kraje należące obecnie do UE. Na podstawie modelu możemy oszacować wartość legalnego rynku w sytuacji, gdy czynniki generujące szarą strefę znajdują się na optymalnym poziomie (tj. minimalizującym szarą strefę). Zastosowane podejście bazuje na metodyce szacowania szarej strefy na poziomie całej gospodarki, opracowanej przez EY i dostosowanej do kontekstu badania rynku zakładów wzajemnych online. Metodyka ta została opisana w renomowanym artykule naukowym¹.

Model 1 jest lepiej dopasowany do danych dla Polski od Modelu 2, ale gorzej dopasowany ogółem dla wszystkich krajów w panelu. Nie zawiera efektów czasowych.

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	p-value
Efektywna stawka podatku	-1.811	0.460	0.000
Blokowanie stron internetowych	0.497	0.114	0.000
Obowiązywanie zezwoleń do prowadzenia działalności, nieograniczona ilość (0 = brak regulacji)	-1.687	0.172	0.000
Obowiązywanie zezwoleń do prowadzenia działalności, ograniczona ilość (0 = brak regulacji)	-1.943	0.369	0.000
Monopol państwowy na rynku zakładów wzajemnych online (0 = brak regulacji)	-2.485	0.177	0.000
Restrykcyjne ograniczenia/zakaz reklam	-0.403	0.142	0.005
Logarytm wydatków konsumpcyjnych gosp. domowych na rekreację i kulturę	1.127	0.201	0.000
Odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu	0.056	0.003	0.000
Indeks praworządności	-0.852	0.266	0.001
Logarytm wartości przychodów netto stacjonarnego rynku zakładów wzajemnych per capita	0.211	0.057	0.000
Pierwszy rok po zniesieniu zakazu organizowania zakładów wzajemnych przez Internet	-0.635	0.151	0.000

- ▶ Wzrost wartości efektywnej stawki podatkowej o 1 punkt procentowy powoduje spadek wartości legalnego rynku o 1,81%.
- ▶ Wprowadzenie blokowania stron internetowych nielegalnych operatorów prowadzi do wzrostu wartości legalnego rynku o 49,7%
- ▶ Dodatkowo w modelu uwzględniamy zmienne mierzące stopień restrykcyjności regulacyjnej rynku (od braku regulacji ograniczających możliwość wejścia na rynek do obowiązywania monopolu państwowego).
- ▶ Do obliczenia wartości szarej strefy szacujemy wartość kontrfaktyczną rynku przy założeniu, że efektywna stopa opodatkowania jest równa 10 percentylowi rozkładu efektywnych stóp opodatkowania w UE, jest wprowadzone blokowanie stron internetowych, a do prowadzenia działalności jest wymagane wyłącznie uzyskanie zezwolenia, których liczba jest nieograniczona.
- ▶ Zgodnie z powyższym, do ograniczania szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online przyczynia się obniżanie podatku od gier, blokowanie nielegalnych stron internetowych oraz otwieranie rynku na podmioty prywatne.

Źródło: EY. Model zawiera także efekty ustalone dla krajów.

¹² Dybka, P., Kowalczyk M., Olesiński B., Rozkrut M., Torój A., 2019. "Currency demand and MIMIC models: towards a structured hybrid method of measuring the shadow economy", International Tax and Public Finance (vol. 26), strony 4-40, <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9504-5>

Do oszacowania wartości szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce przez EY wykorzystano dwa panelowe modele ekonometryczne: Model 2

Zbudowano model objaśniający przychody netto legalnego rynku zakładów wzajemnych online w latach 2003-2021 w panelu zawierającym 23 kraje należące obecnie do UE. Na podstawie modelu możemy oszacować wartość legalnego rynku w sytuacji, gdy czynniki generujące szarą strefę znajdują się na optymalnym poziomie (tj. minimalizującym szarą strefę). Zastosowane podejście bazuje na metodyce szacowania szarej strefy na poziomie całej gospodarki, opracowanej przez EY i dostosowanej do kontekstu badania rynku zakładów wzajemnych online. Metodyka ta została opisana w renomowanym artykule naukowym¹.

Model 2 jest gorzej dopasowany do danych dla Polski od Modelu 1, ale lepiej dopasowany ogółem dla wszystkich krajów w panelu. Zawiera efekty czasowe.

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	p-value
Efektywna stawka podatku	-1.737	0.598	0.004
Blokowanie stron internetowych	0.312	0.142	0.028
Obowiązywanie zezwoleń do prowadzenia działalności, nieograniczona ilość (0 = brak regulacji)	-1.408	0.217	0.000
Obowiązywanie zezwoleń do prowadzenia działalności, ograniczona ilość (0 = brak regulacji)	-1.769	0.349	0.000
Monopol państwowy na rynku zakładów wzajemnych online (0 = brak regulacji)	-1.983	0.232	0.000
Restrykcyjne ograniczenia/zakaz reklam	-0.389	0.158	0.014
Logarytm wydatków konsumpcyjnych gosp. domowych na rekreację i kulturę	0.571	0.422	0.176
Odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu	0.036	0.007	0.000
Indeks praworządności	-0.466	0.357	0.192
Logarytm wartości przychodów netto stacjonarnego rynku zakładów wzajemnych per capita	0.235	0.071	0.001

- ▶ Wzrost wartości efektywnej stawki podatkowej o 1 punkt procentowy powoduje spadek wartości legalnego rynku o 1,74%.
- ▶ Wprowadzenie blokowania stron internetowych nielegalnych operatorów prowadzi do wzrostu wartości legalnego rynku o 31,2%
- ▶ Dodatkowo w modelu uwzględniamy zmienne mierzące stopień restrykcyjności regulacyjnej rynku (od braku regulacji ograniczających możliwość wejścia na rynek do obowiązywania monopolu państwowego).
- ▶ Do obliczenia wartości szarej strefy szacujemy wartość kontrfaktyczną rynku przy założeniu, że efektywna stopa opodatkowania jest równa 10 percentylowi rozkładu efektywnych stóp opodatkowania w UE, jest wprowadzone blokowanie stron internetowych, a do prowadzenia działalności jest wymagane wyłącznie uzyskanie zezwolenia, których liczba jest nieograniczona.
- ▶ Zgodnie z powyższym, do ograniczania szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online przyczynia się obniżanie podatku od gier, blokowanie nielegalnych stron internetowych oraz otwieranie rynku na podmioty prywatne.

Źródło: EY. Model zawiera także efekty ustalone dla krajów oraz efekty czasowe.

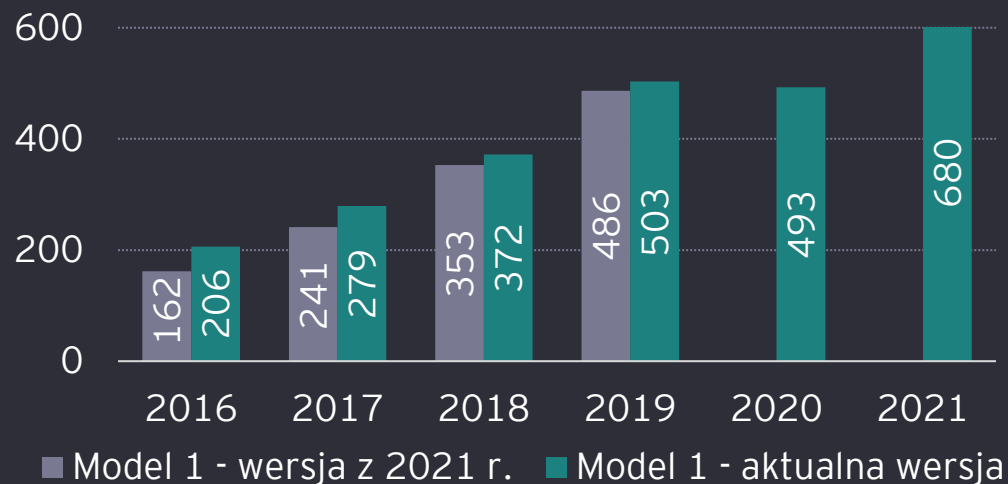
¹³ Dybka, P., Kowalczyk M., Olesiński B., Rozkrut M., Torój A., 2019. "Currency demand and MIMIC models: towards a structured hybrid method of measuring the shadow economy", International Tax and Public Finance (vol. 26), strony 4-40, <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9504-5>

Prezentowane modele ekonometryczne stanowią aktualizację analizy, którą przeprowadziliśmy w 2021 r.

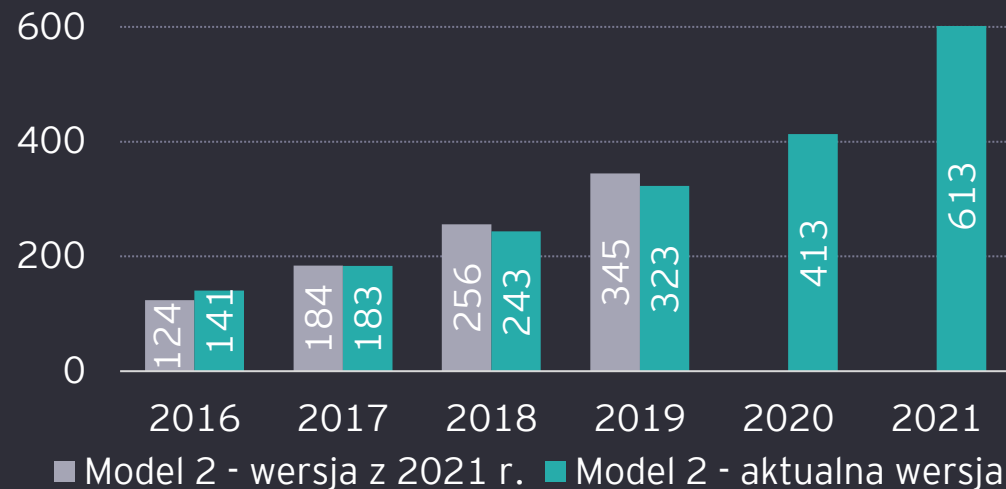
- ▶ W 2021 r. na zlecenie „Graj Legalnie” oszacowaliśmy szarą strefę na rynku zakładów wzajemnych online w latach 2016-2019 za pomocą dwóch modeli ekonometrycznych wykorzystujących dane panelowe za lata 2003-2019 z 23 krajów UE. Modele te zostały przez nas zaktualizowane, tj. dokonaliśmy reestymacji przy wykorzystaniu tych samych zmiennych, ale wydłużając próbę o lata 2020-2021. Na różnicę w szacunkach wpływają również zmiany w historycznych wartościach kilku zmiennych (zmiany w bazie H2 Gambling Capital dotyczące wartości rynku stacjonarnego oraz rewizja indeksu praworządności dokonana przez Bank Światowy).
- ▶ Poniższe wykresy obrazują różnice w oszacowaniu szarej strefy na podstawie modeli zbudowanych w 2021 r. oraz tymi po aktualizacji w 2022 r.

Porównanie szacunków szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online na podstawie wyników analizy EY z 2021 r. i po aktualizacji w 2022 r. (przychody netto w cenach bieżących, mln PLN)

(A) Model 1



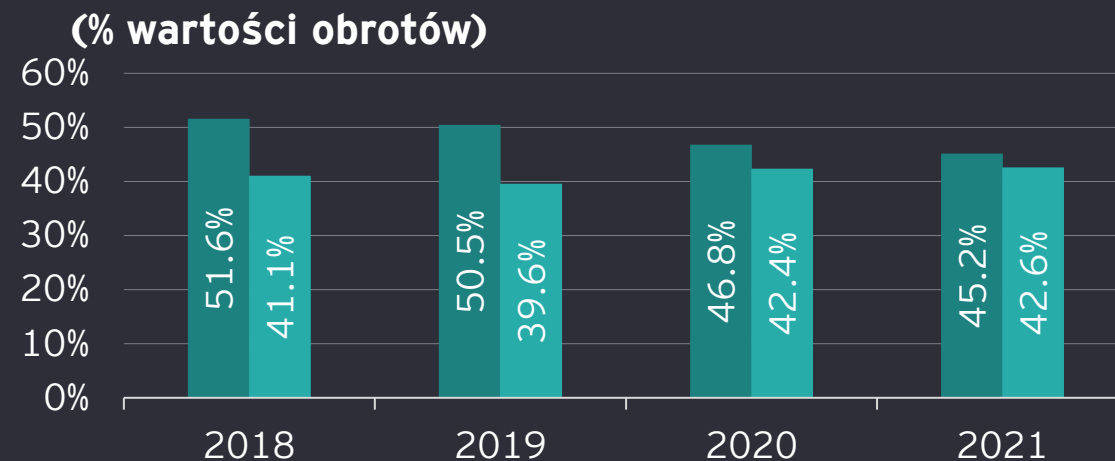
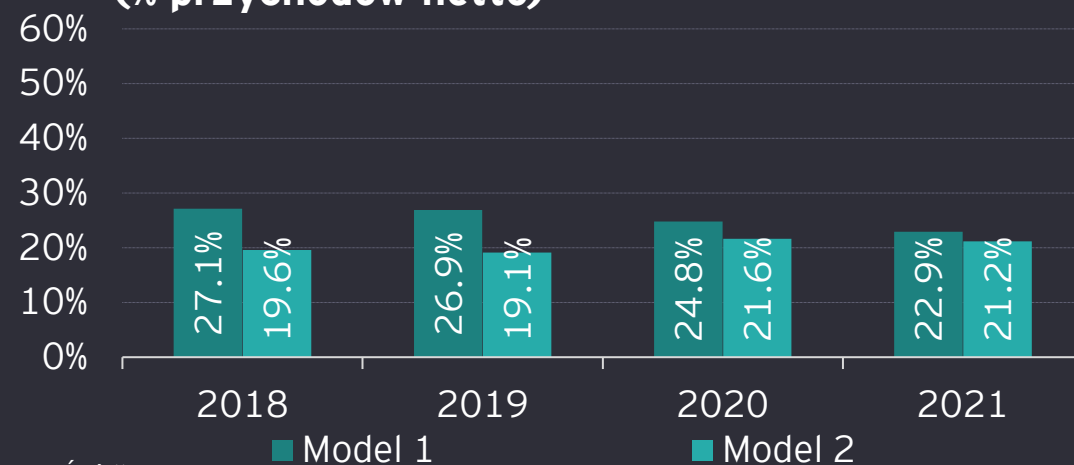
(B) Model 2



Szacunek szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w latach 2018-2021 na podstawie wyników modelowania ekonometrycznego

- ▶ Oszacowaliśmy szarą strefę na polskim rynku zakładów wzajemnych online w dwóch ujęciach: (1) jako procent przychodów netto (ang. Gross Gambling Revenue), definiowanych jako różnica przychodów z gier hazardowych i wypłaconych wygranych oraz (2) jako procent wartości obrotów. Udział szarej strefy w ujęciu obrotów jest wyższy niż w ujęciu przychodów netto ze względu na niższe marże w szarej strefie niż na rynku legalnym¹.
- ▶ W obu przypadkach zaobserwowano stabilizację udziału szarej strefy w całkowitej wartości rynku zakładów wzajemnych online w latach 2018-2019. Według wyników Modelu 1, udział szarej strefy w całkowitej wartości rynku spada w czasie, natomiast Model 2 wskazuje na niewielki wzrost udziału szarej strefy po 2019 roku. Należy przy tym zauważyć, że różnice między wynikami Modelu 1 i 2 w 2021 r. są znacznie mniejsze od tych z 2018 r. (rośnie precyzja szacunku). W 2021 r. udział przychodów netto w szarej strefie wyniósł 21,2-22,9% w zależności od modelu.

Udział szarej strefy w całkowitej wartości rynku zakładów wzajemnych online - szacunki EY



Źródło: EY.

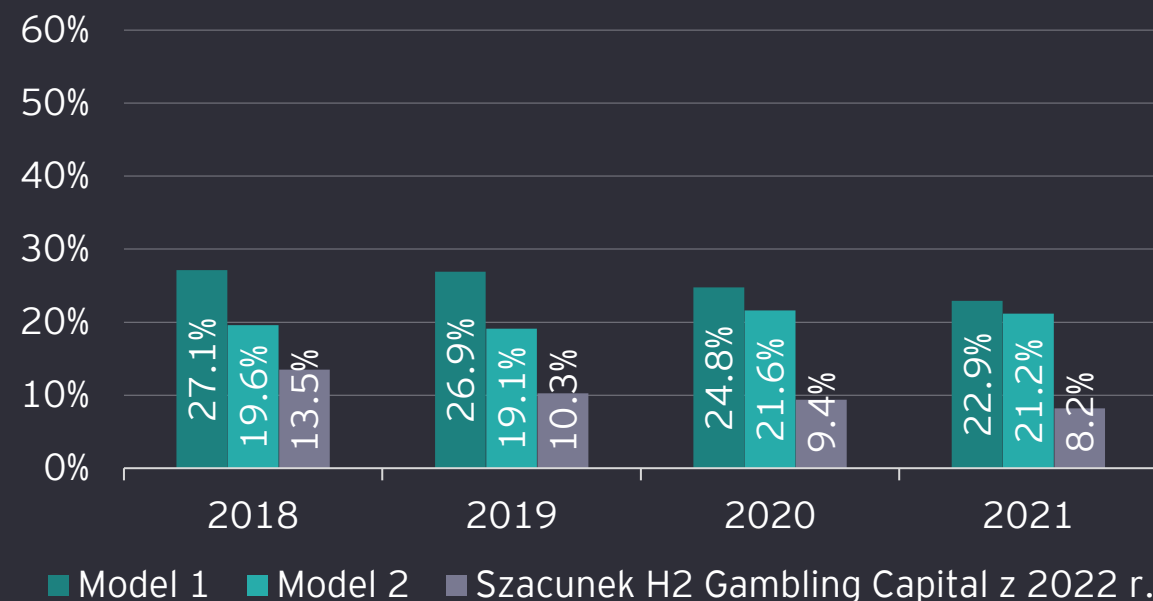
¹ Rozbieżności między prezentowanymi ujęciami wynikają z różnic w marżowości podmiotów działających na rynku legalnym i w szarej strefie: w związku wyższymi kosztami prowadzenia działalności (np. ze względu na podatki, koncesje, itp.), legalne podmioty stosują wyższe marże od podmiotów działających w szarej strefie, które takich obciążeń nie ponoszą. Oznacza to, że osiągnięcie takiej samej wartości przychodów netto w szarej strefie jak na rynku legalnym wiąże się z wyższymi obrotami na rynku szarostrefowym. W rezultacie, przy przeliczaniu przychodów netto na obroty, stosowany jest wyższy przelicznik dla szarej strefy niż dla rynku legalnego. W efekcie udział szarej strefy w wartości obrotów jest wyższy od jej udziału w wartości przychodów netto.

Porównanie szacunków EY z najnowszymi szacunkami H2 Gambling Capital

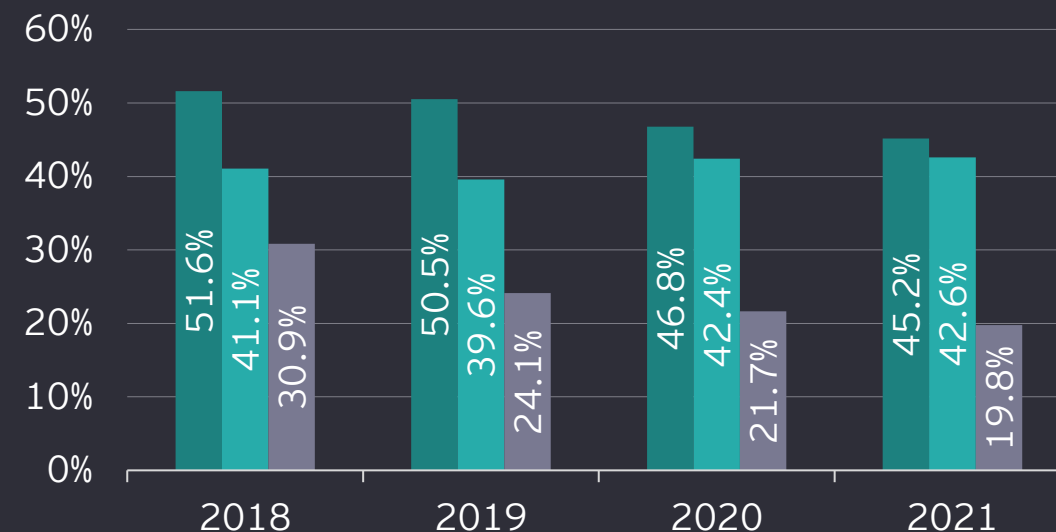
- ▶ Szacunki H2 Gambling Capital wskazują na spadek udziału szarej strefy w całkowitej wartości rynku zakładów wzajemnych online w latach 2018-2021.
- ▶ Udział szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce w latach 2020-2021 według H2 Gambling Capital jest o ponad połowę niższy niż wskazują na to wyniki analizy EY. H2 GC oszacował udział szarej strefy w przychodach netto z 2021 r. na 8,2% w porównaniu do 21,2-22,9% według EY. Po przeliczeniu na obroty, udział szarej strefy w tym roku wyniósł 19,8% według H2 GC w porównaniu do 42,6-45,2% według EY.

Udział szarej strefy w całkowitej wartości rynku zakładów wzajemnych online

(% przychodów netto)



(% wartości obrotów*)



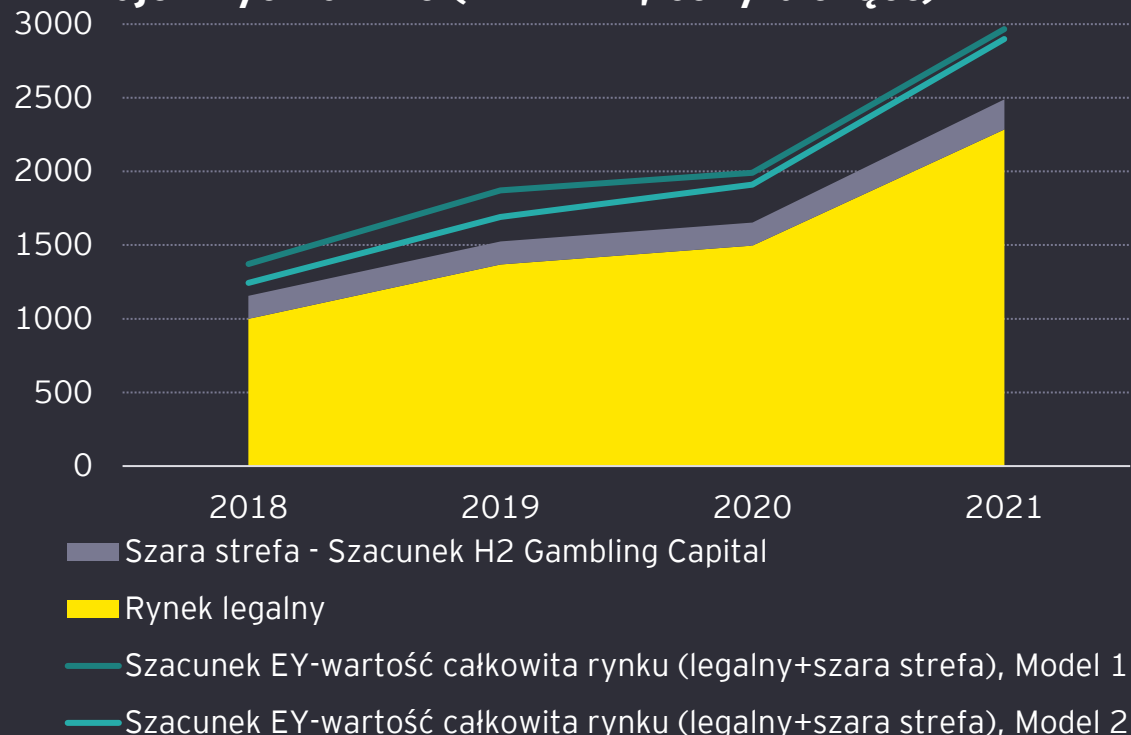
*H2 Gambling Capital nie podaje szacunku szarej strefy w ujęciu obrotów dla Polski. Dokonaliśmy przeliczenia szarej strefy według H2 Gambling Capital na obroty przyjmując takie same założenia, jak przy analogicznym przeliczeniu dla naszego oszacowania

Źródło: EY, Ministerstwo Finansów, H2 Gambling Capital.

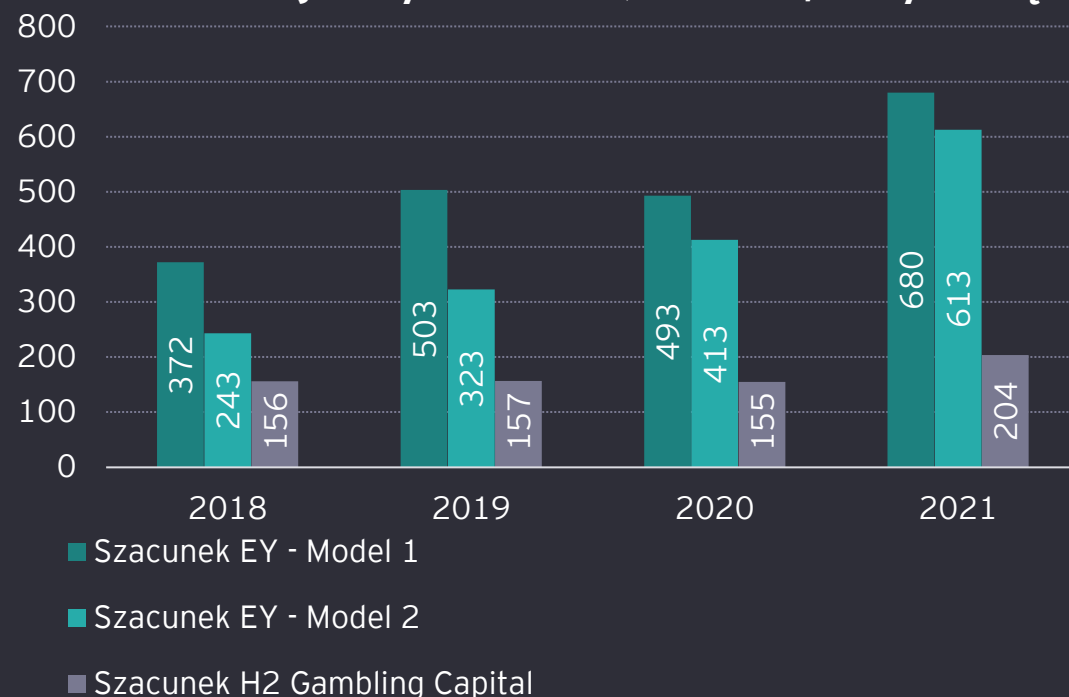
Oszacowania EY wskazują, że szara strefa na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce w ujęciu nominalnym nie tylko nie maleje, ale szybko rośnie

- ▶ Według szacunków EY, przychody netto w szarej strefie zakładów wzajemnych online wzrosły z 243-372 mln PLN w 2018 r. do 613-680 mln PLN w 2021 r.
- ▶ Według szacunków H2 GC, że szara strefa w ujęciu nominalnym pozostawała na zbliżonym poziomie w latach 2018-2020, ale wzrosła między 2020 a 2021 r..

Wartość przychodów netto (GGR) na rynku zakładów wzajemnych online (mln PLN, ceny bieżące)



Wartość przychodów netto (GGR) w szarej strefie na rynku zakładów wzajemnych online (mln PLN, ceny bieżące)

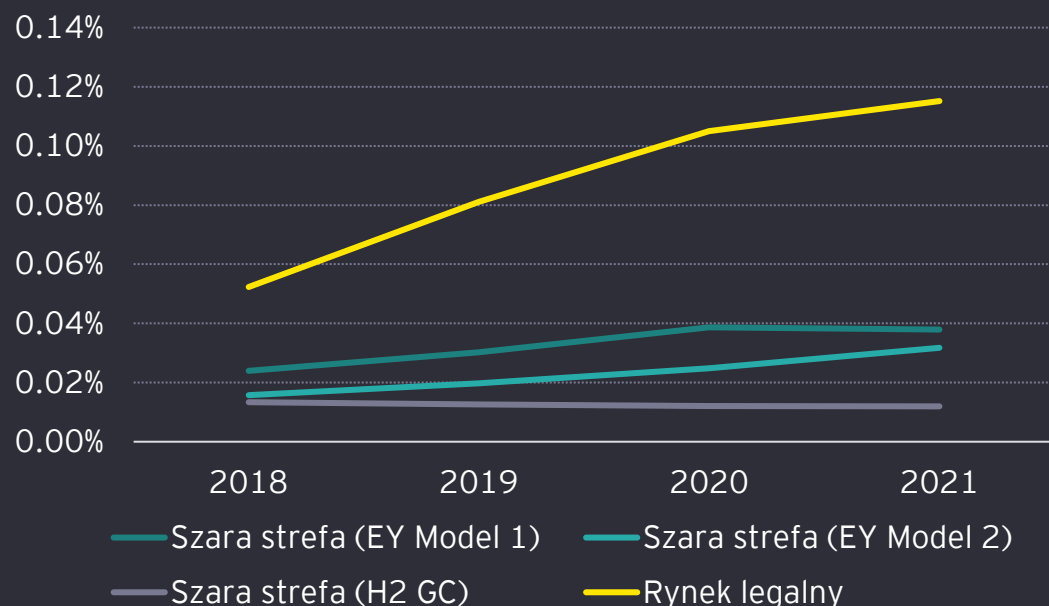


Źródło: H2 Gambling Capital, EY.

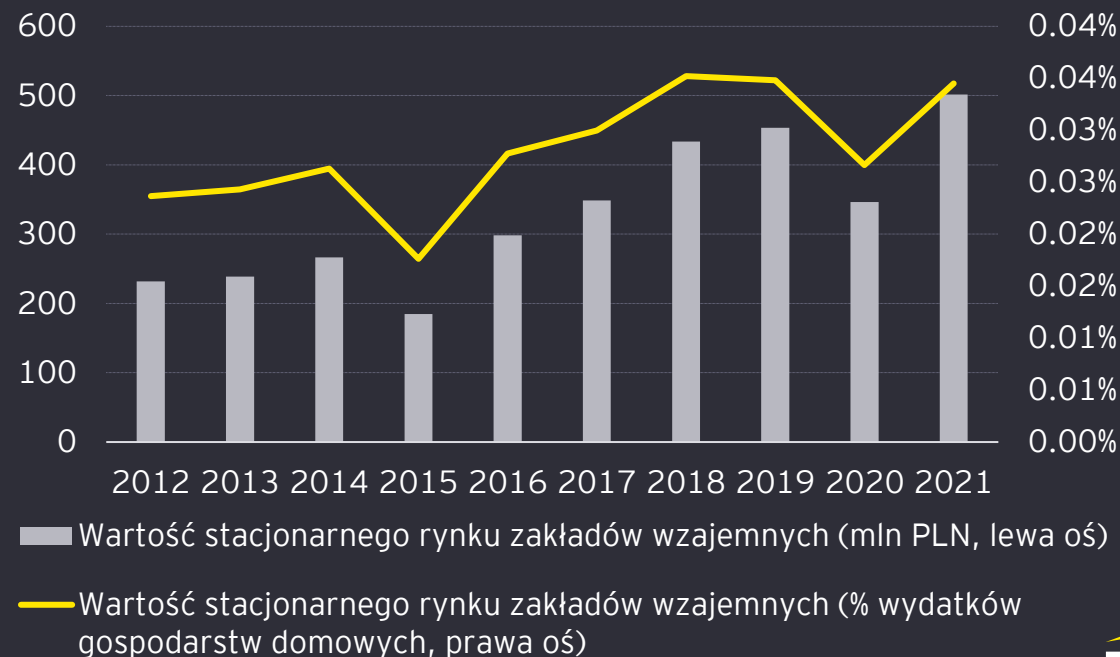
Wzrost wydatków w szarej strefie odnotowywany jest nie tylko w ujęciu nominalnym, ale również w relacji do całkowitych wydatków polskich gospodarstw domowych

- ▶ Wzrostowi wydatków u nielegalnych operatorów internetowych towarzyszy jednocześnie jeszcze silniejszy wzrost udziału wydatków polskich konsumentów na legalnym rynku zakładów wzajemnych online.
- ▶ Mając na uwadze dynamiczny rozwój rynku zakładów wzajemnych online, który jest szczególnie narażony na działalność nielegalnych podmiotów, należy się liczyć z ryzykiem dalszego wzrostu szarej strefy (zwłaszcza w ujęciu nominalnym) na rynku zakładów wzajemnych w Polsce.

Wartość przychodów netto na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce w relacji do wydatków gospodarstw domowych



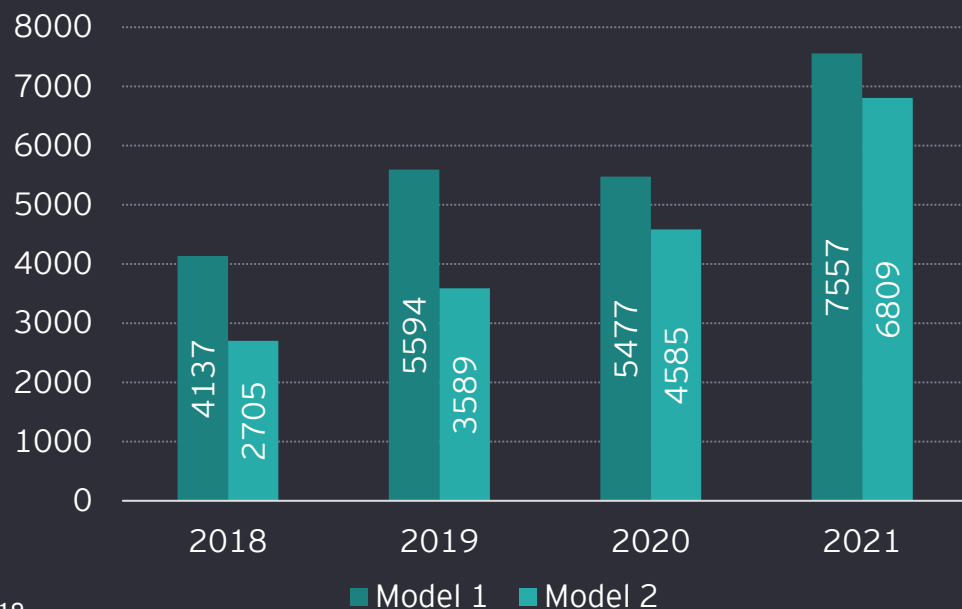
Przychody netto na stacjonarnym rynku zakładów wzajemnych w Polsce (w mln PLN i w relacji do wydatków gospodarstw domowych)



Systematyczny wzrost utraconych dochodów z podatku od gier z powodu występowania szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online

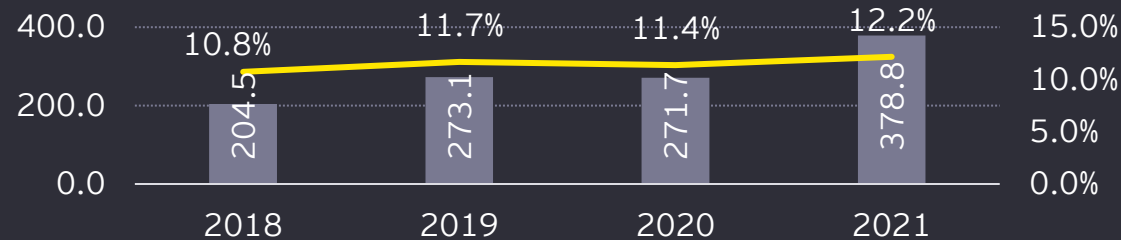
- ▶ Według analizy EY, utracone dochody z podatku od gier z powodu występowania szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce systematycznie rosły w ostatnich latach i w 2021 r. wyniosły **348-379 mln PLN**.
- ▶ W obliczeniach uwzględniono, że eliminacja szarej strefy wiązałaby się z mniejszym wzrostem obrotów na rynku legalnym od skali spadku obrotów u nielegalnych operatorów. Brak ww. korekty skutkowałby jeszcze wyższym szacunkiem utraconych dochodów z podatku od gier.
- ▶ Szara strefa wiąże się z utraconymi dochodami także z innych podatków i opłat, np. CIT, PIT (10-procentowy podatek dochodowy od wysokich wygranych, podatki płacone przez osoby zatrudnione przez branżę hazardową).

Wartość obrotów w szarej strefie na rynku zakładów wzajemnych online (mln PLN, ceny bieżące) - szacunki EY

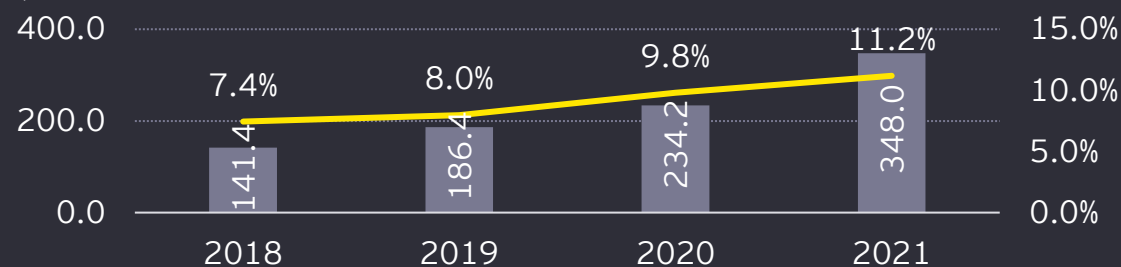


Utracone dochody z podatku od gier z powodu występowania szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce

(a) Model 1



(b) Model 2



■ Wartość utraconych dochodów (mln PLN)
— Utracone dochody jako % wpływów ogółem z podatku od gier [prawa oś]

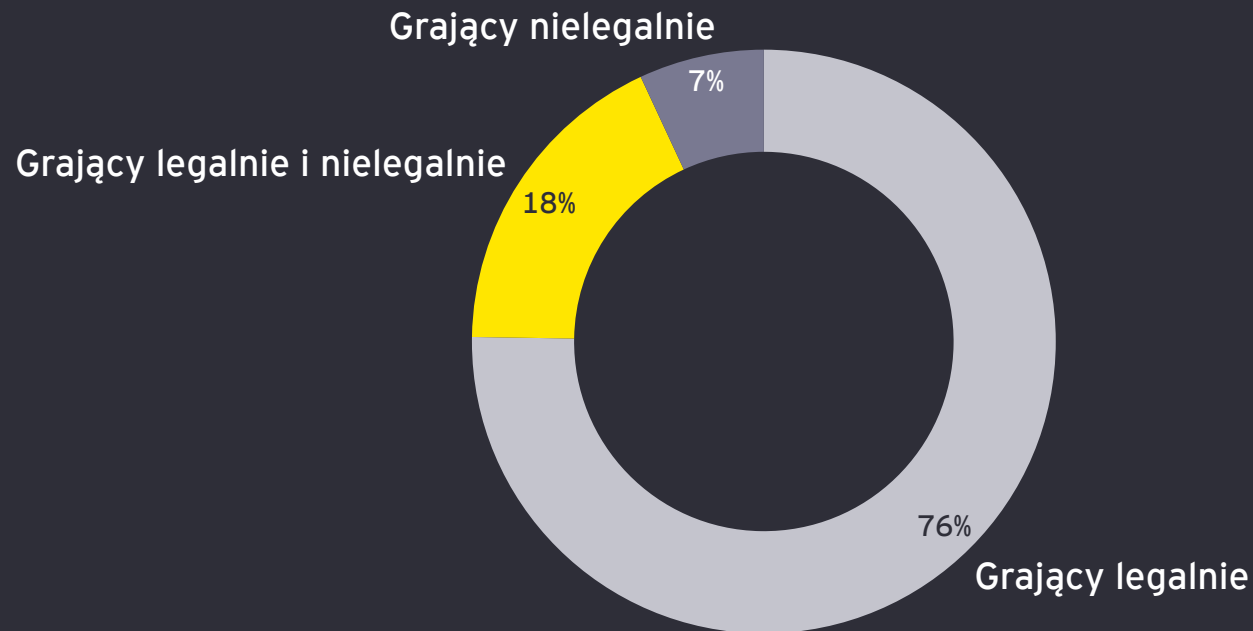


Wyniki badania ankietowego CXstream

Firma CXstream, na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie”, przeprowadziła badanie ankietowe wśród polskich graczy

- ▶ Według wyników CXstream z 2022 r., 7% typujących zakłady wzajemne online w Polsce korzystało jedynie z usług nielegalnych podmiotów, natomiast 76% grało jedynie legalnie. 18% korzystało zarówno z legalnych, jak i nielegalnych serwisów.

Odsetek korzystających z legalnych i nielegalnych operatorów wśród typujących zakłady wzajemne online, 2022 r.



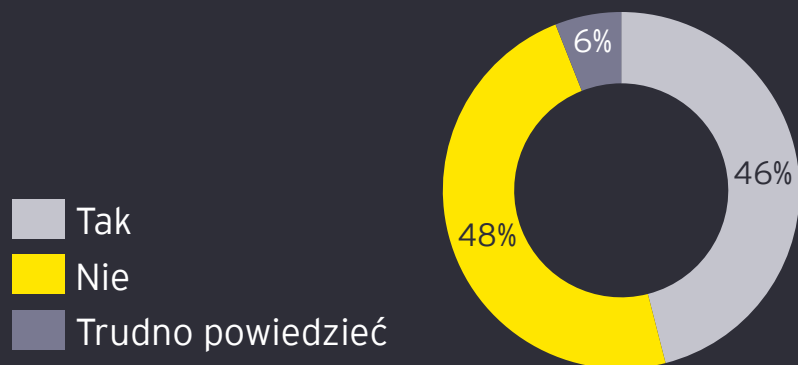
Wielkość próby = 403. Badanie zostało przeprowadzone wśród dorosłych internautów. Wyniki nie sumują się do 100% z powodu zaokrągleń.

Źródło: CXstream „Szara strefa w zakładach bukmacherskich i grach kasynowych online”, sierpień 2022

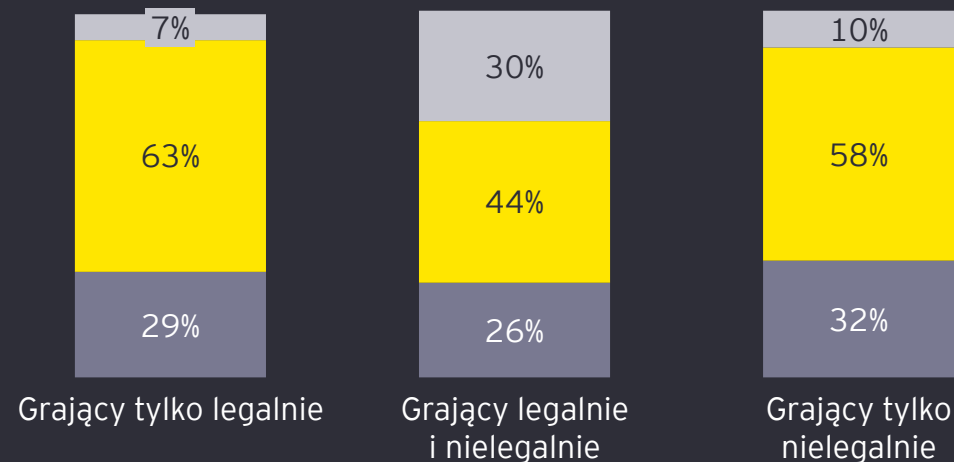
Wyniki badania ankietowego wskazują na ograniczoną wiedzę polskich graczy na temat regulacji i statusu prawnego usług bukmacherskich, z których korzystają

- ▶ W 2022 r., 48% osób korzystających z kasyn i/lub zakładów bukmacherskich online zadeklarowało, że nie wie o tym, że wymogiem dla takiej działalności jest uzyskanie odpowiedniego zezwolenia od polskiego regulatora. Jednocześnie, tylko 10% osób korzystających wyłącznie z nielegalnych usług hazardowych w Internecie przyznało, że miało świadomość, że robi to u operatora bez polskiej licencji. Odsetek ten jest wyższy (30%) wśród osób, które korzystały zarówno z legalnych, jak i nielegalnych operatorów.
- ▶ Świadczy to o potrzebie edukacji polskich graczy na temat regulacji obowiązujących na polskim rynku hazardowym oraz zagrożeń wynikających z uczestniczenia w grach hazardowych w szarej strefie.

(A) Firmy oferujące zakłady bukmacherskie online powinny mieć wydane pozwolenie (licencję) na taką działalność wydaną przez Polski Rząd. Czy słyszałeś o tym, że część firm oferujących zakłady bukmacherskie online nie posiada takiego pozwolenia?



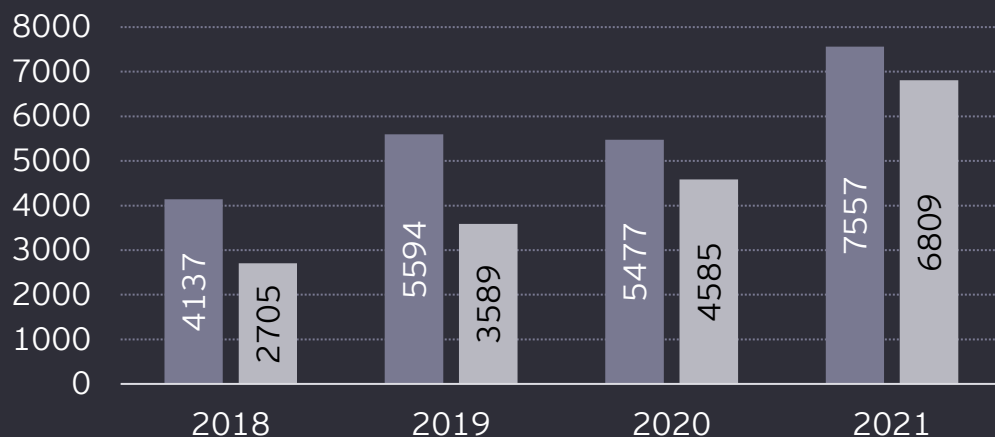
(B) Czy zdarzyło Ci się zawrzeć zakład lub zagrać w grę na pieniądze na stronie, o której dowiedziałeś się, że nie posiada polskiej licencji?



Wielkość próby = 567 (osoby grające w kasynach online lub typujące zakłady wzajemne przez Internet)
Źródło: CXstream „Szara strefa w zakładach bukmacherskich i grach kasynowych online”, sierpień 2022

Podsumowanie

Zgodnie z szacunkami EY, wartość obrotów w szarej strefie na rynku zakładów wzajemnych online w Polsce wzrosła z poziomu ok. 2,7-4,1 mld PLN w 2018 r. do ok. **6,8-7,6 mld PLN** w 2021 r.



- Wartość obrotów w szarej strefie na rynku zakładów wzajemnych online (mld PLN, ceny bieżące) - Model 1
- Wartość obrotów w szarej strefie na rynku zakładów wzajemnych online (mld PLN, ceny bieżące) - Model 2

Pomimo wzrostu wielkości szarej strefy, jej udział w całkowitej wartości rynku zakładów wzajemnych online był dość stabilny. Rynek legalny, po roku spowolnionego wzrostu w 2020 r. (wynikającego najprawdopodobniej z obostrzeń przeciwepidemicznych skutkujących m.in. ograniczeniem liczby wydarzeń sportowych), w roku 2021 odnotował prawie 50-procentowy wzrost.

Konsekwencją rosnącej w ujęciu bezwzględnym wielkości szarej strefy jest coraz większa wartość utraconych dochodów sektora finansów publicznych z podatku od gier. W 2018 r. straty z tego tytułu wyniosły 141-205 mln PLN, a w 2021 r. już **348-379 mln PLN**.

O firmie EY

EY jest światowym liderem rynku usług profesjonalnych obejmujących usługi audytorskie, doradztwo podatkowe, doradztwo biznesowe i doradztwo transakcyjne. Nasza wiedza oraz świadczone przez nas najwyższej jakości usługi przyczyniają się do budowy zaufania na rynkach kapitałowych i w gospodarkach całego świata. W szeregach EY rozwijają się utalentowani liderzy zarządzający zgranymi zespołami, których celem jest spełnianie obietnic składanych przez markę EY. W ten sposób przyczyniamy się do budowy sprawniej funkcjonującego świata. Robimy to dla naszych klientów, społeczności, w których żyjemy i dla nas samych.

Nazwa EY odnosi się do firm członkowskich Ernst & Young Global Limited, z których każda stanowi osobny podmiot prawny. Ernst & Young Global Limited, brytyjska spółka z odpowiedzialnością ograniczoną do wysokości gwarancji (company limited by guarantee) nie świadczy usług na rzecz klientów. Informacje na temat sposobu gromadzenia przez EY i przetwarzania danych osobowych oraz praw przysługujących osobom fizycznym w świetle przepisów o ochronie danych osobowych są dostępne na stronie: ey.com/pl/pl/home/privacy.

Niniejsza analiza została przeprowadzona przez EY na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie” (Klient). Publikacja została sporządzona z należytą starannością. EY nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek straty powstałe w wyniku czynności podjętych lub zaniechanych na podstawie niniejszej publikacji. Zalecamy, by wszelkie przedmiotowe kwestie były konsultowane z właściwym doradcą.

Niniejsza analiza została przygotowana na podstawie danych dostępnych publicznie, danych dostarczonych przez Klienta oraz wiedzy eksperckiej EY.

Analiza opiera się na modelowaniu statystycznym i ekonometrycznym. Z tego względu wyniki analizy należy traktować jako przybliżenie zjawisk występujących w rzeczywistości, warunkowe względem przyjętej metody analitycznej, wykorzystanych danych oraz założeń eksperckich.

Za treści znajdujące się w niniejszym dokumencie odpowiedzialny jest wyłącznie wobec Klienta. Wyłączona jest odpowiedzialność EY za korzystanie z niniejszego dokumentu przez osoby trzecie. Treść niniejszego dokumentu nie stanowi wiążącej opinii ani porady.

EY, Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa

© 2022 EYGM Limited.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Szara strefa na rynku kasyn online

25.11.2022

Streszczenie zarządcze (1/3)

- ▶ Szara strefa na rynku kasyn online w Polsce odnosi się do gier organizowanych poza kasynem należącym do Totalizatora Sportowego (Total Casino), który realizuje monopol państwowy na polskim rynku kasyn online. Nielegalni operatorzy kasyn online oferują usługi polskim graczom pomimo zakazu prowadzenia takiej działalności przez podmioty prywatne. Odbywa się to ze szkodą dla legalnego kasyna, które musi konkurować z szarą strefą oraz dla sektora finansów publicznych, który traci dochody podatkowe od podmiotów nie odprowadzających danin publicznych w Polsce.
- ▶ Istnieje szereg kanałów oraz przyczyn występowania szarej strefy na rynku kasyn online. Ważnym czynnikiem są w szczególności regulacyjne ograniczenia dotyczące możliwości świadczenia usług na tym rynku przez podmioty legalne. Tym samym, ważną przewagą konkurencyjną operatorów działających w szarej strefie stanowi umożliwianie konsumentom udziału w grach, które są niedostępne na rynku oficjalnym lub takich, których legalna oferta jest dla konsumentów niesatysfakcjonująca (niedostatecznie zróżnicowana). Analiza ekonometryczna przeprowadzona przez EY potwierdziła, że **zwiększanie barier wejścia na rynek kasyn online prowadzi do spadku przychodów netto legalnych operatorów** działających na tym rynku.
- ▶ Im wyższy jest koszt prowadzenia legalnej działalności (m.in. ze względu na opodatkowanie gier kasynowych i konieczność spełniania wymogów regulacyjnych), tym większa jest przewaga konkurencyjna podmiotów aktywnych w szarej strefie. Wyniki badania EY wskazują, że **wzrost efektywnej stawki podatku od gier hazardowych o 1 pkt proc. jest związany z obniżeniem przychodów netto legalnego rynku kasyn online na osobę dorosłą w populacji danego kraju średnio o 0,058 EUR.**

Streszczenie zarządcze (2/3)

- ▶ Zarówno szacunki EY, jak i zewnętrznych podmiotów (H2 Gambling Capital) wskazują na spadek udziału szarej strefy w całkowitej wartości rynku kasyn online w Polsce w ostatnich latach. **Zgodnie z szacunkami EY, w 2021 r. szara strefa stanowiła 53,6% wartości przychodów netto na rynku kasyn online w Polsce.** Stopniowe zmniejszanie się szarej strefy wynika z dynamicznego rozwoju jedyne legalnego kasyna w Polsce, które rozpoczęło działalność w grudniu 2018 r.
- ▶ **Spadek udziału szarej strefy w całkowitej wartości rynku nie oznacza jednak, że wartość kasyn online w szarej strefie maleje także w ujęciu nominalnym.** Analiza EY wskazuje na **wzrost przychodów netto nielegalnych kasyn online z 659 mln PLN w 2018 do 806 mln PLN w 2021 r. (w cenach bieżących).** Tempo tego wzrostu utrzymuje się na zbliżonym poziomie do tempa wzrostu całkowitych wydatków gospodarstw domowych.
- ▶ **Obserwowany spadek udziału szarej strefy w całkowitej wartości rynku kasyn online nie wynika zatem z kurczenia się szarej strefy, a z silnego wzrostu rynku legalnego:** w ujęciu nominalnym szara strefa na rynku kasyn online rośnie wolniej od rynku legalnego, co w efekcie prowadzi do spadku udziału szarej strefy w rynku ogółem.
- ▶ Konsekwencją rosnącej w ujęciu nominalnym wielkości szarej strefy jest **coraz większa wartość utraconych dochodów sektora finansów publicznych z podatku od gier.** W 2018 r. straty dochodów z podatku od gier z tytułu szarej strefy na rynku kasyn online wyniosły ok. 330 mln PLN, a w 2021 r. już ok. 403 mln PLN, co odpowiadało 13,2% faktycznie uzyskanych dochodów sektora finansów publicznych z podatku od gier hazardowych ogółem.
- ▶ Należy równocześnie podkreślić, że szara strefa wiąże się dodatkowo z utraconymi dochodami także z innych podatków i opłat, np. CIT, PIT (podatek dochodowy od wysokich wygranych, podatki płacone przez osoby zatrudnione przez branżę hazardową).

Streszczenie zarządcze (3/3)

- ▶ Pomimo szybkiego rozwoju Total Casino, polski rynek kasyn online nadal jest relatywnie mały w porównaniu z innymi krajami UE. Wskazuje to na duży potencjał jego rozwoju w kolejnych latach. Jednocześnie rynek hazardu internetowego jest szczególnie narażony na działania szarostrefowe, przez co, **bez odpowiednich działań, należy się liczyć z ryzykiem wzrostu nominalnej wartości szarej strefy w Polsce.**
- ▶ Jako przykład potencjalnych zmian regulacyjnych, przeanalizowano scenariusz otwarcia rynku kasyn online w Polsce, czyli zastąpienie monopolu państwowego systemem licencji przyznawanych przez polskiego regulatora. Wyniki naszej analizy wskazują, że **efektem otwarcia rynku kasyn online powinno być istotne ograniczenie szarej strefy, tj. spadek wartości przychodów netto w szarej strefie o 540 mln PLN (tj. o 67%). Dochody z podatku od gier wzrosłyby o 270 mln PLN** (8,8% wartości dochodów z podatku od gier hazardowych ogółem w 2021 r.).
- ▶ Drugim przykładem potencjalnych zmian regulacyjnych jest otwarcie rynku kasyn online przy jednoczesnym obniżeniu podatku z 50% do 40% wartości przychodów netto. **Efektem takich zmian prawnych jest jeszcze większe ograniczenie szarej strefy (spadek o 604 mln PLN, tj. o 75%) niż w przypadku otwarcia rynku kasyn przy zachowaniu obecnego stopnia opodatkowania. Jednak ze względu na obniżenie stawki podatkowej, dochody z podatku od gier w tym scenariuszu wzrosłyby w mniejszym stopniu, tj. o 172 mln PLN** (5,6% wartości dochodów z podatku od gier hazardowych ogółem w 2021 r.). Niemniej, efekt obniżonej stawki podatku od gier mógłby zostać w jakimś stopniu skompensowany większymi (w porównaniu do pierwszego scenariusza symulacji) wpływami z tytułu PIT i CIT, które nie zostały uwzględnione w naszej analizie.

Wyjaśnienie najważniejszych pojęć związanych z rynkiem hazardowym online (w tym kasyn online)

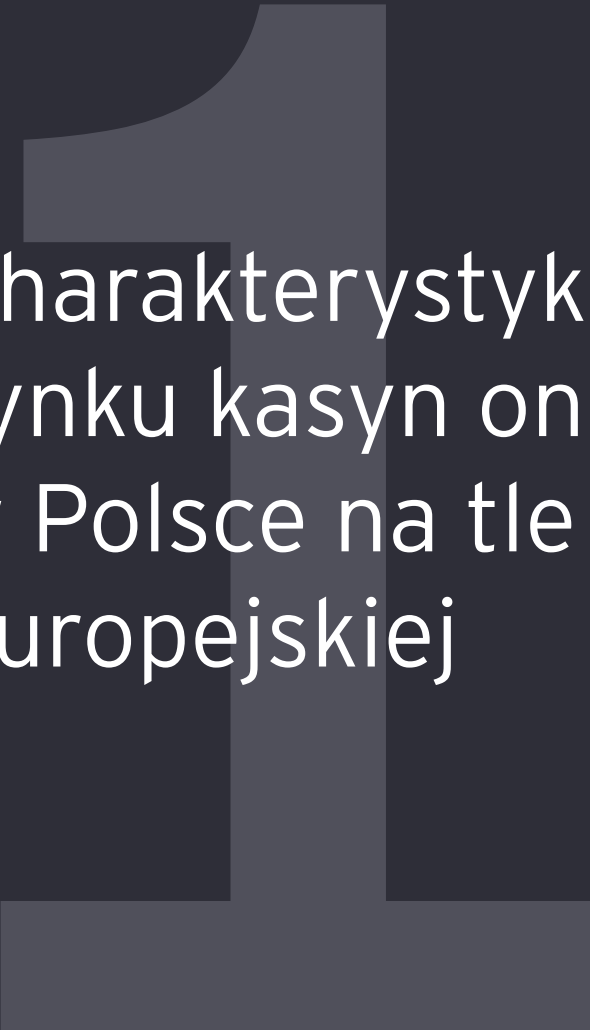
- ▶ **Marża** - wartość przychodów netto podzielona przez wartość obrotów
- ▶ **Obroty** - przychody ze sprzedaży gier hazardowych
- ▶ **Przychody netto** (ang. *Gross Gambling Revenue*, GGR) - różnica przychodów ze sprzedaży gier hazardowych i wypłaconych wygranych. Na przykład, jeśli przychody kasyna online płynące z oferowanych przez nie gier wyniosły 1 mln PLN, a 950 tys. PLN wypłacono wygrany graczom, przychód netto kasyna z działalności wyniósł 50 tys. PLN. Przychody netto to druga, obok obrotów, miara służąca do określenia wielkości rynku hazardowego przed opodatkowaniem

- ▶ **Rynek offshore** - nieoficjalna część rynku hazardowego online, na którą składa się działalność podmiotów nieposiadających lokalnych zezwoleń, świadczących swoje usługi bez uprawnień lub na podstawie uprawnień wydanych w innych jurysdykcjach. Obecnie, w związku z uregulowaniem internetowego rynku gier hazardowych w zdecydowanej większości krajów UE, działalność podmiotów *offshore* jest w tych krajach niedozwolona i można ją tam utożsamiać z szarą strefą
- ▶ **Rynek onshore** - oficjalna część rynku hazardowego online, na którą składa się działalność operatorów posiadających wymagane zezwolenia/koncesje do prowadzenia działalności w danym kraju
- ▶ **Wartości w cenach bieżących** - wartości w cenach faktycznie stosowanych w danym okresie
- ▶ **Wartości w cenach stałych** - wartości w cenach z określonego okresu bazowego. Takie ujęcie pozwala wyeliminować wpływ inflacji na opisywane wartości

Wprowadzenie

- ▶ Występowanie szarej strefy niesie ze sobą istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne. Mogą one objawiać się m.in. gorszą sytuacją sektora finansów publicznych, zaburzeniem konkurencji na rynku, degradacją instytucji gospodarczych i społecznych, mniejszą ilością i/lub niższą jakością dóbr publicznych oraz osłabieniem wzrostu gospodarczego.
- ▶ Na rynku kasyn online w Polsce szara strefa odnosi się do gier organizowanych poza kasynem należącym do monopolisty państwowego. Nielegalni operatorzy kasyn online oferują gry polskim graczom pomimo zakazu prowadzenia takiej działalności przez podmioty prywatne. Odbywa się to ze szkodą dla legalnego kasyna, które musi konkurować z szarą strefą oraz dla sektora finansów publicznych, który traci dochody podatkowe od podmiotów nie odprowadzających danin publicznych w Polsce.
- ▶ W debacie publicznej pojawiają się różne szacunki wielkości szarej strefy na rynku kasyn online. Niestety, najczęściej nie towarzyszą im szczegóły dotyczące zastosowanej metodyki i/lub zakresu wykorzystanych danych, co utrudnia dyskusję o faktycznej skali i ewolucji tego zjawiska oraz możliwości jego ograniczenia.
- ▶ Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników analizy rynku kasyn online w Polsce. W ramach analizy został zbudowany model ekonomiczny, który - obok oszacowania poziomu szarej strefy oraz jej skutków w postaci utraconych dochodów z podatku od gier - umożliwił wyliczenie wpływu potencjalnych zmian prawnych na poziom szarej strefy.
- ▶ Analiza została wykonana przez EY na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie”.





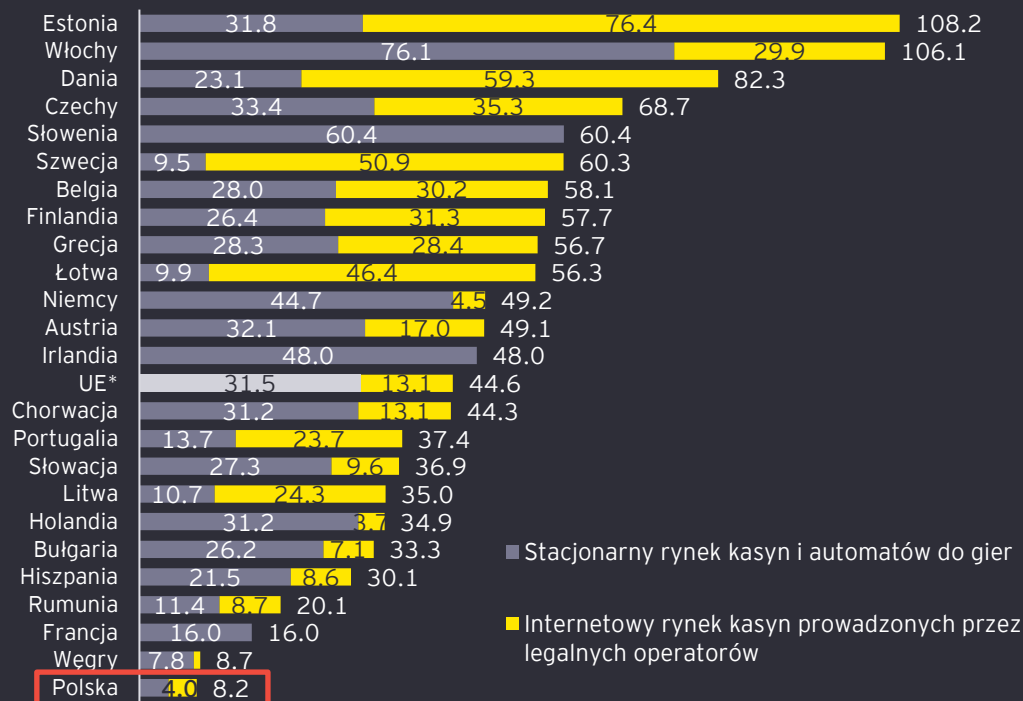
Charakterystyka rynku kasyn online w Polsce na tle Unii Europejskiej

Zarówno internetowy, jak i stacjonarny legalny rynek kasyn i automatów do gier jest w Polsce relatywnie niewielki w porównaniu z innymi krajami UE

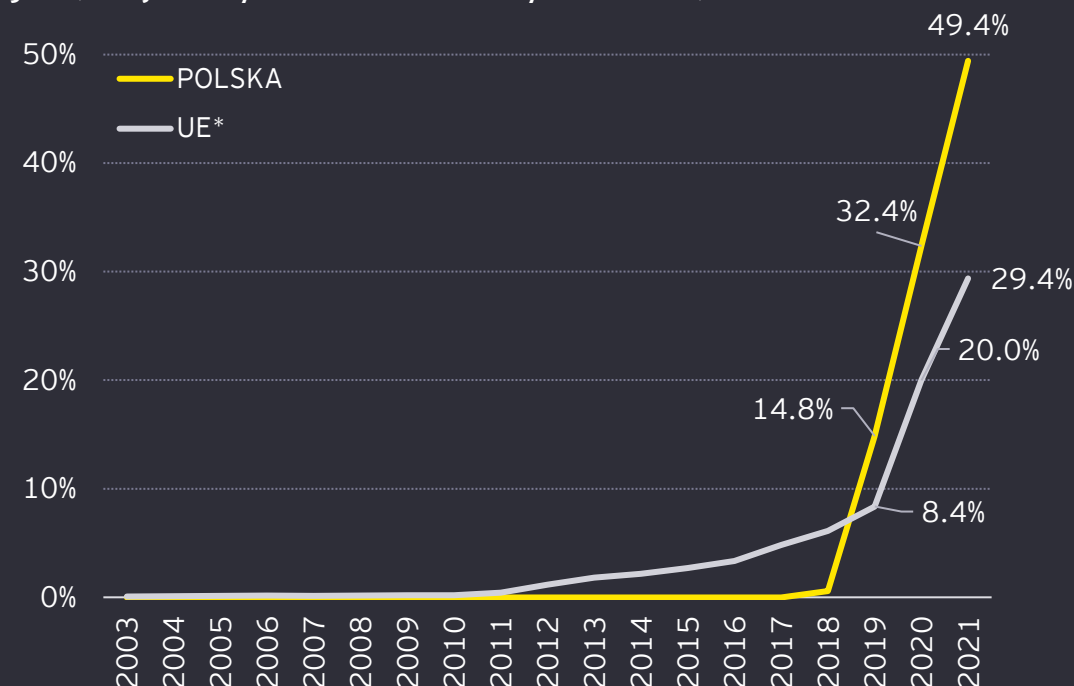
- ▶ W 2021 r., najwyższe przychody netto per capita legalnych operatorów na całkowitym (stacjonarnym i internetowym) rynku kasyn i automatów do gier odnotowano w Estonii, we Włoszech i Danii, najniższe zaś w Polsce, na Węgrzech i we Francji. Zgodnie z danymi H2 Gambling Capital (H2 GC) za 2021 r., legalny rynek kasyn online wciąż nie powstał w Irlandii, Francji i Słowenii¹.

Rynek kasyn i automatów do gier (organizowanych poza kasynami) oferowanych przez legalnych operatorów (stacjonarnych oraz internetowych *onshore*):

A) przychody netto operatorów legalnych kasyn i gier na automatach w przeliczeniu na jednego mieszkańca (EUR), 2021 r.



B) Internetowy rynek kasyn prowadzonych przez legalnych operatorów (*onshore*), % przychodów netto na legalnym rynku kasyn i automatów do gier (stacjonarnym oraz internetowym *onshore*)



¹W Słowenii prowadzenie kasyna online może być umożliwione w ramach licencji na kasyno stacjonarne. Być może zerowe przychody netto w legalnych kasynach online w Słowenii, według danych H2 GC, wynikają z trudności z rozdzielenia wartości rynku stacjonarnego i online w tym kraju.

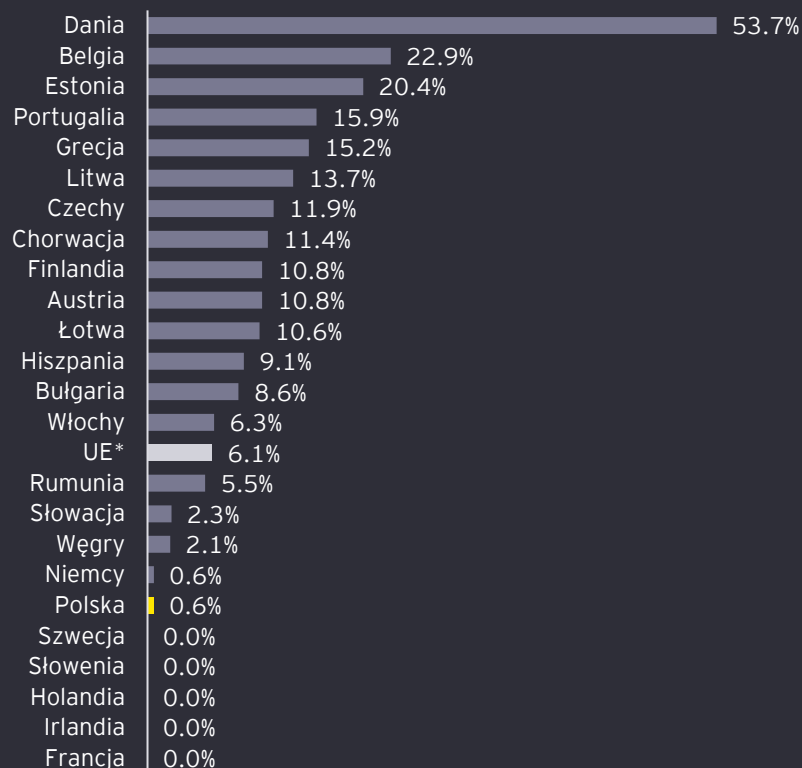
Źródło: Obliczenia EY na podstawie danych H2 Gambling Capital i Eurostat. *Wartości dla UE z pominięciem Cypru, Malty i Luksemburga

W ostatnich latach udział internetowego rynku kasyn w całkowitym legalnym rynku kasyn i automatów znajdował się w trendzie rosnącym przeciętnie w UE, jak i w Polsce

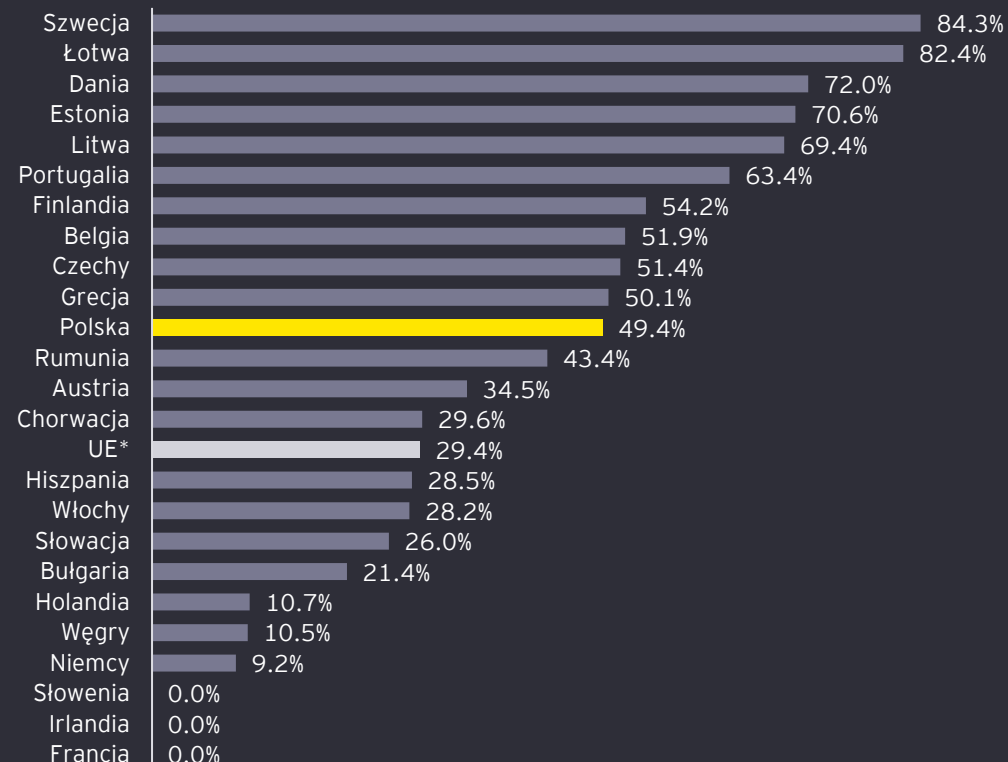
- ▶ Od 2018 do 2021 r., w związku ze zniesieniem zakazu i wprowadzeniem monopolu na rynku kasyn online, udział kasyn online w całkowitym rynku legalnym kasyn i automatów do gier w Polsce odnotował bardzo silny wzrost: z 0,6% do 49,4%. W tym samym okresie, średnio w UE wzrósł on z 6,1% do 29,4%.

Internetowy rynek kasyn prowadzonych przez legalnych operatorów (*onshore*) w krajach UE w latach 2018 i 2021, % przychodów netto na legalnym rynku kasyn i automatów do gier (stacjonarnym oraz internetowym *onshore*)

a) 2018 r.



b) 2021 r.



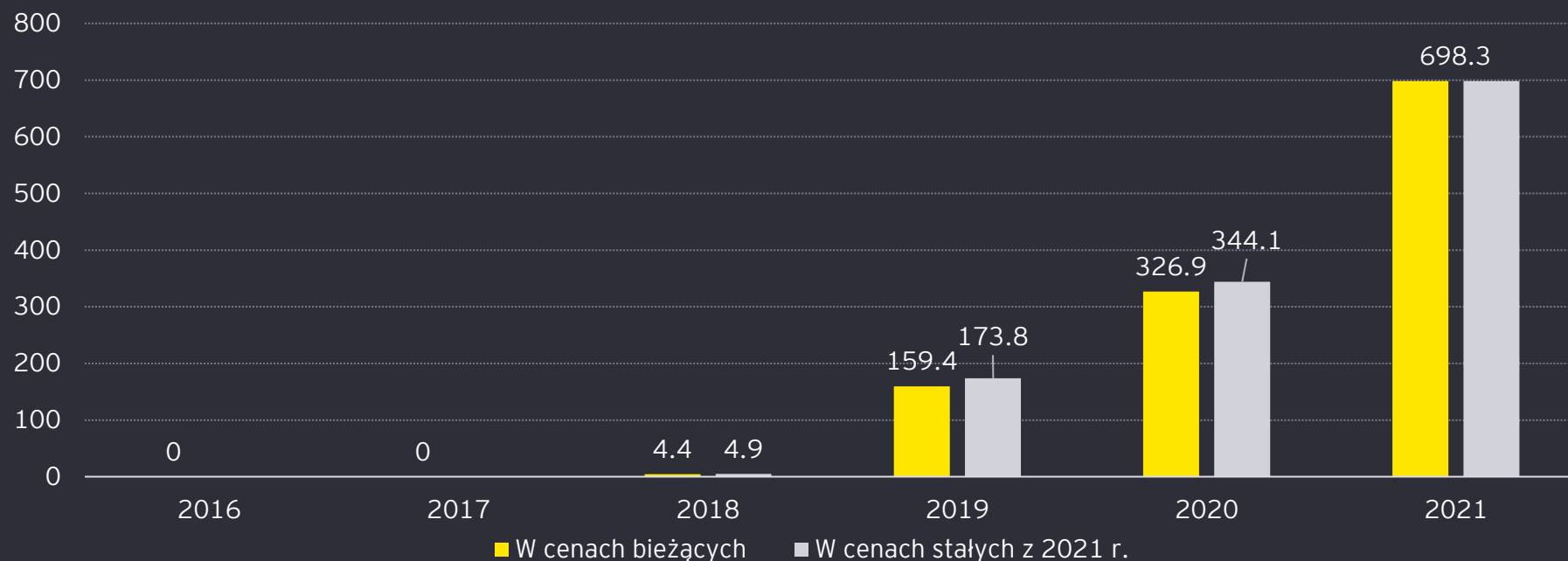
*Wartości dla UE (obecny skład) z pominięciem Cypru, Malty i Luksemburga

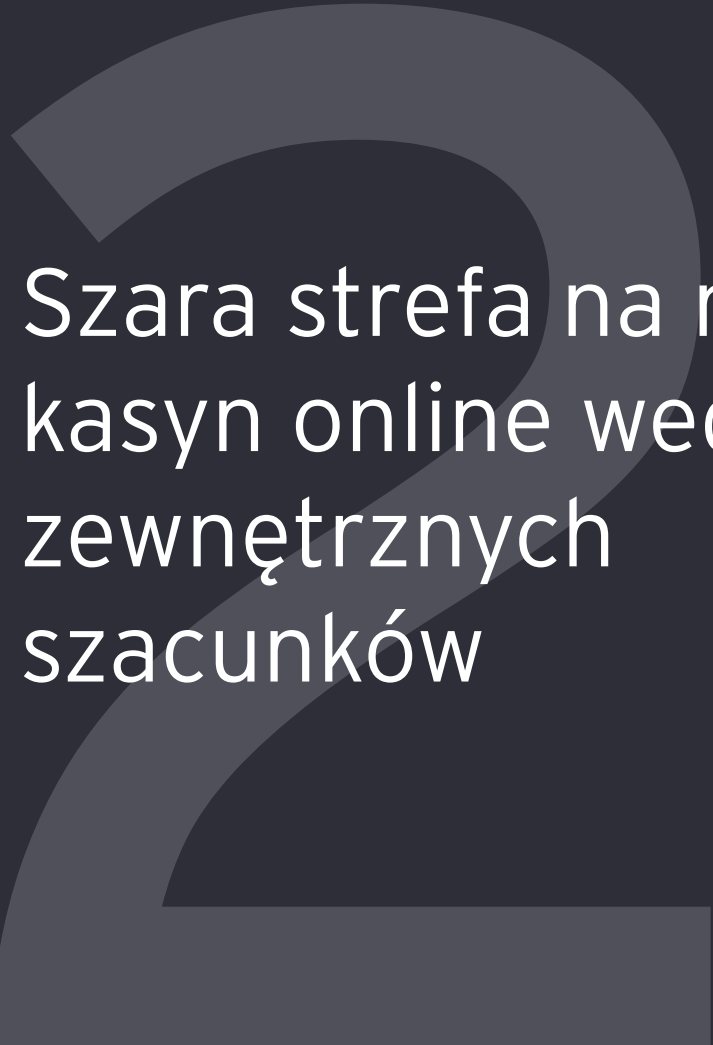
Źródło: Obliczenia EY na podstawie danych H2 Gambling Capital.

Jedynym legalnym kasynem online w Polsce jest Total Casino obsługiwane przez Totalizatora Sportowego, które rozpoczęło działalność pod koniec 2018 r.

- Ustawa o grach hazardowych z dnia 19 listopada 2009 r., całkowicie zakazująca organizacji oraz korzystania z usług kasyn online, doczekała się nowelizacji, której zapisy weszły w życie 1 kwietnia 2017 r. Odtąd na rynku kasyn online obowiązuje monopol. Jedyne legalne w Polsce kasyno online rozpoczęło działalność 5 grudnia 2018 r.
- Od momentu uruchomienia Total Casino, polski (legalny) rynek kasyn online charakteryzuje się szybkim wzrostem. Roczne przychody netto (w cenach stałych) monopolisty z tej działalności wzrosły o 98% między 2019 a 2020 r. oraz o 103% między 2020 i 2021 r. Świadczy to o rosnącym zainteresowaniu polskich graczy usługami Total Casino.

Internetowy rynek kasyn prowadzony przez monopol Total Casino w Polsce, przychody netto (mln PLN)





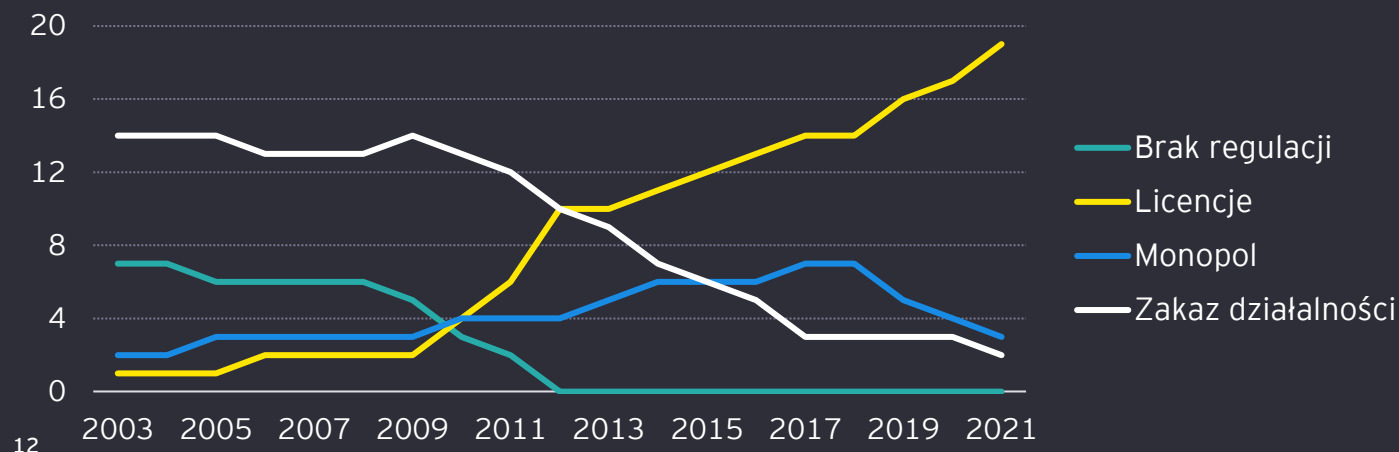
Szara strefa na rynku kasyn online według zewnętrznych szacunków

Działalność nielegalnych podmiotów konkurujących z legalnymi operatorami na rynku kasyn online to problem obecny w wielu krajach

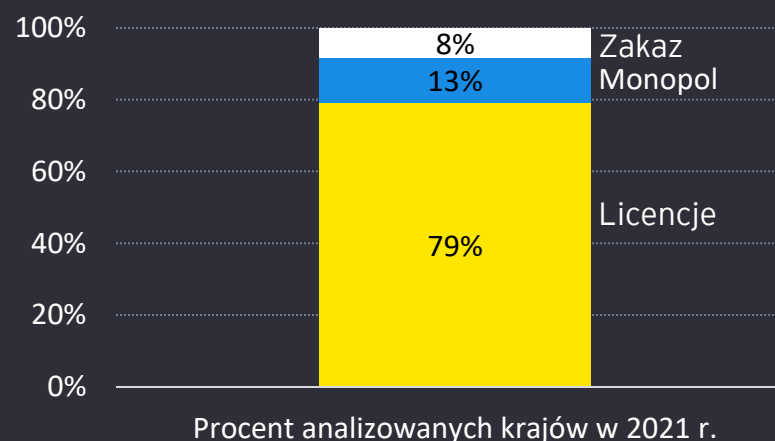
- ▶ Wśród kluczowych przyczyn występowania szarej strefy na rynku kasyn online należy wymienić ograniczenia regulacyjne dla świadczenia tego typu usług przez podmioty legalne. Kiedy kraje UE* zaczęły po raz pierwszy regulować rynek kasyn online, częstym rozwiązaniem było wprowadzenie zakazu takiej działalności. Jednak później większość krajów UE zdecydowała się na legalizację rynku i wprowadziła system sprzedaży odpowiednich uprawnień (licencji) dla prywatnych podmiotów, a w niektórych przypadkach ustanowiono monopol państwowy. Ta tendencja do liberalizacji rynku utrzymywała się w kolejnych latach, przy czym od 2018 r. obserwujemy dodatkowo spadek liczby monopolu z 7 do 3 w 2021 r., przy równoczesnym wzroście liczby krajów z licencjami dla podmiotów prywatnych. Monopol wciąż jest obecny w Polsce, Austrii i Finlandii, natomiast zakaz działalności we Francji i Irlandii.
- ▶ Na rozwój szarej strefy (i ograniczenie rynku legalnego) wpływa również przewaga konkurencyjna podmiotów działających na rynku nielegalnym, wynikająca z unikania kosztów opodatkowania usług hazardowych, opłat za licencje i innych wymogów regulacyjnych nakładanych na legalnie działające podmioty.

Kraje UE* według rodzaju regulacji definiujących zasady wejścia na rynek kasyn online

a) Liczba analizowanych krajów w latach 2003-2021



b) Struktura procentowa w 2021 r.



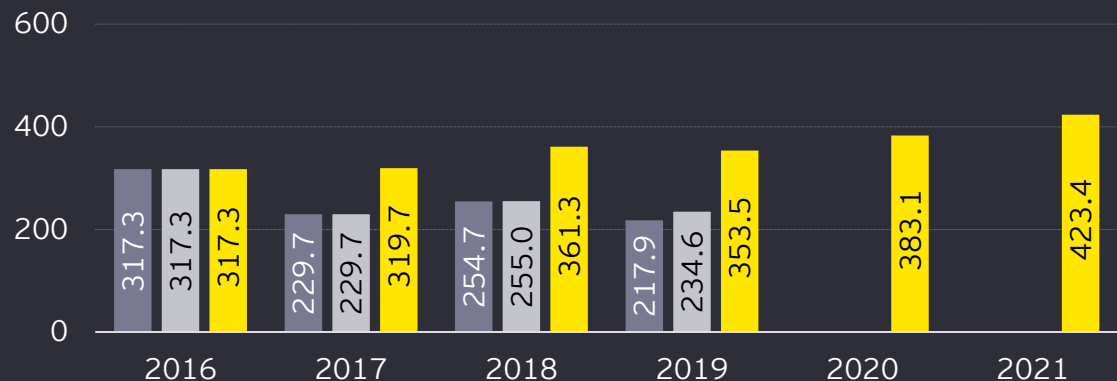
*Analiza została przeprowadzona z pominięciem Cypru, Malty i Luksemburga. Źródło: Analizy EY na podstawie baz regulacyjnych H2 Gambling Capital.

Ministerstwo Finansów opisując szarą strefę na rynku kasyn online w Polsce powołuje się na szacunki H2 Gambling Capital

- ▶ H2 Gambling Capital szacuje, że 2,6% (875 tys.) dorosłych Polaków korzysta z nielegalnych kasyn internetowych.¹ Według najnowszych szacunków H2 GC opublikowanych w lipcu 2022 r., przychody netto w szarej strefie kasyn online w Polsce wyniosły 423,4 mln zł w 2021 r., co stanowiło wtedy 37,7% przychodów netto na całym rynku kasyn online. Zgodnie z tymi szacunkami, utracone dochody z podatku od gier wyniosły 211,7 mln zł.
- ▶ Według H2 Gambling Capital, udział szarej strefy w rynku kasyn online systematycznie spada od 2018 r., kiedy zalegalizowano działalność dla monopolisty państwowego, jednak sama wartość rynku *offshore* zwiększa się. Jednocześnie, w najnowszej bazie H2 Gambling Capital z 2022 r. szacunki szarej strefy dla lat 2017-2019 są znacznie (o około 40-60%) wyższe od tych publikowanych w 2020 r. Podstawy do tej korekty, jak również cała metodyka pomiaru szarej strefy, nie są jednak przejrzyste opisane w bazach i raportach H2 GC.

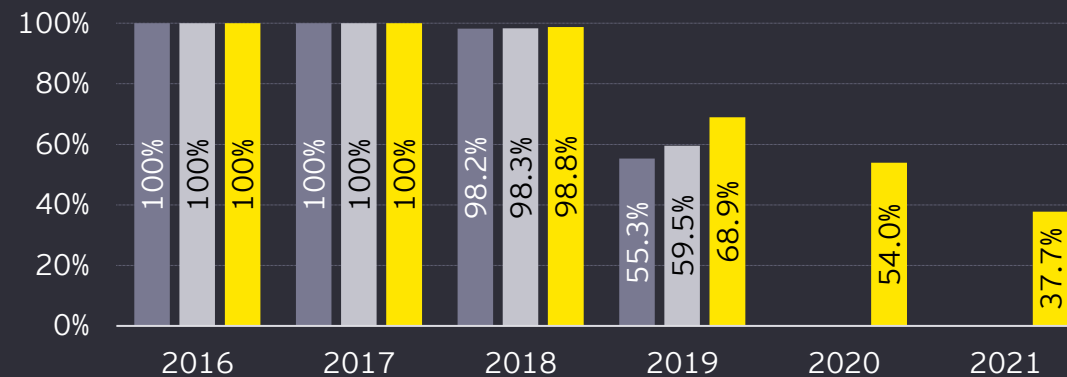
Szacunki szarej strefy na rynku kasyn online w Polsce według H2 Gambling Capital

A) przychody netto w kasynach online na rynku *offshore* (mln PLN, ceny bieżące)



- Szara strefa - szacunek MF na podst. bazy H2 Gambling Capital z lutego 2020 r.
- Szara strefa - szacunek H2 Gambling Capital z listopada 2020 r.
- Szara strefa - szacunek H2 Gambling Capital z lipca 2022 r.

B) udział rynku *offshore* w przychodach netto kasyn online w Polsce



Źródło: H2 Gambling Capital, Ministerstwo Finansów

Szara strefa na rynku kasyn online według analizy EY

Do oszacowania wartości szarej strefy na rynku kasyn online w Polsce posłużono się panelowym modelem ekonometrycznym (1/2)

Zbudowano model objaśniający przychody netto legalnego rynku kasyn online w latach 2003-2021 w panelu zawierającym 19 krajów UE. Z modelu wykluczono obserwacje, dla których obowiązywał zakaz prowadzenia działalności oraz dla których nie udało nam się zebrać wystarczającej ilości danych (z modelu wyłączono Cypr, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Maltę, Rumunię i Słowenię). Na podstawie modelu możemy oszacować wartość legalnego rynku w sytuacji, gdy czynniki generujące szarą strefę znajdują się na optymalnym poziomie (tj. minimalizującym szarą strefę). Zastosowane podejście bazuje na metodyce szacowania szarej strefy na poziomie całej gospodarki opracowanej przez EY, dostosowanej do kontekstu badania rynku kasyn online. Metodyka ta została opisana w artykule opublikowanym w renomowanym czasopiśmie naukowym¹.

Zmienna objaśniana: Wartość przychodów netto legalnego rynku kasyn online na osobę dorosłą w populacji (EUR, ceny stałe z 2015 r.)

Zmienne objaśniające:	Współczynnik	Błąd standardowy	Wartość p
Efektywna stawka podatku od gier hazardowych	-5,774	2,389	0,016
Obowiązywanie zezwoleń do prowadzenia działalności (0 = brak regulacji)	-0,549	0,316	0,082
Monopol państwowy na rynku kasyn online (0 = brak regulacji)	-3,895	0,494	0,000
Wartość przychodów netto stacjonarnego rynku kasyn i automatów do gier na osobę dorosłą (EUR, ceny stałe z 2015 r.)	-0,039	0,008	0,000
Wartość przychodów netto pozostałego legalnego rynku hazardowego online (poza kasynami) na osobę dorosłą (EUR, ceny stałe z 2015 r.)	0,382	0,027	0,000
PKB per capita (EUR, ceny stałe z 2015 r.)	0,0003	0,0001	0,004

- ▶ Wzrost wartości efektywnej stawki podatku od gier o 1 pkt proc. prowadzi do spadku wartości legalnego rynku na osobę dorosłą średnio o 0,058 EUR.
- ▶ W modelu uwzględniamy zmienne mierzące stopień restrykcyjności regulacyjnej rynku (od braku regulacji ograniczających możliwość wejścia na rynek do obowiązywania monopolu państwowego). Obowiązywanie monopolu jest związane z obniżeniem wartości legalnego rynku na osobę dorosłą średnio o 3,89 EUR w porównaniu do sytuacji braku jakichkolwiek regulacji ograniczających wejście na rynek.
- ▶ Do obliczenia wartości szarej strefy szacujemy wartość kontrfaktyczną rynku przy założeniu, że efektywna stopa opodatkowania jest równa 10 percentylowi rozkładu efektywnych stóp opodatkowania w krajach włączonych do analizy, a do prowadzenia działalności jest wymagane uzyskanie zezwolenia (licencji).

Uwagi: Model zawiera także efekty ustalone dla krajów. Zastosowano estymator *Feasible Generalized Least Squares*, kontrolując o heteroskedastyczność i autokorelację składnika losowego.

Źródło: Obliczenia EY z wykorzystaniem danych H2 Gambling Capital oraz Eurostatu.

15 ¹Dybka , P., Kowalczyk M., Olesiński B., Rozkrut M., Torój A., 2019. "Currency demand and MIMIC models: towards a structured hybrid method of measuring the shadow economy", International Tax and Public Finance (vol. 26), strony 4-40, <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9504-5>



Do oszacowania wartości szarej strefy na rynku kasyn online w Polsce posłużono się panelowym modelem ekonometrycznym (2/2)

- ▶ Wybrany model rynku kasyn online ma pewne podobieństwa, ale również pewne różnice w stosunku do modelu zbudowanego przez EY dla rynku zakładów wzajemnych online na zlecenie „Graj Legalnie”¹. W obu przypadkach wykorzystujemy modele panelowe do objaśnienia wartości legalnego rynku w krajach UE. Do analizy kasyn mogliśmy wykorzystać mniejszą liczbę krajów (19) niż do analizy zakładów wzajemnych (23), ponieważ kasyna online częściej są zakazane. W przeciwieństwie do modelu rynku zakładów wzajemnych online, nie zdecydowaliśmy się teraz na stosowanie specyfikacji log-liniowej. Wynikało to z występowania stosunkowo wielu obserwacji zerowych lub bliskich zeru oraz gorszego dopasowania do danych od wybranej finalnie specyfikacji liniowej, w której wartość przychodów netto skalujemy populacją dorosłych.
- ▶ Testowaliśmy również wpływ innych zmiennych regulacyjnych na wartość legalnego rynku kasyn online. Te zmienne to (1) stosowanie blokowania stron internetowych nielegalnych operatorów, (2) stosowanie blokowania płatności do nielegalnych operatorów oraz (3) restrykcje w reklamowaniu się legalnych podmiotów. Nie udało nam się jednak potwierdzić występowania statystycznie istotnie różnego od zera wpływu tych zmiennych na legalny rynek kasyn online². Może to wynikać m.in. z niezbyt dużej próby (349 obserwacji) wykorzystywanej w modelowaniu. Innym wytłumaczeniem może być dość mała skuteczność tych regulacji. W szczególności, jeśli blokowanie stron lub płatności nie jest dostatecznie dobrze egzekwowane w części analizowanych krajów (pomimo obowiązywania tam tych regulacji), może to powodować, że estymowany średni efekt okazuje się nie być istotnie różny od 0. Za zasadnością wprowadzania skutecznych blokad płatności do podmiotów nielegalnych w Polsce opowiadają się przedstawiciele Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie”, którzy w rozwiązaniu tym widzą duży potencjał do zlikwidowania jednego z kluczowych źródeł problemu, jakim jest możliwość dokonywania transakcji w nielegalnych kasynach online.

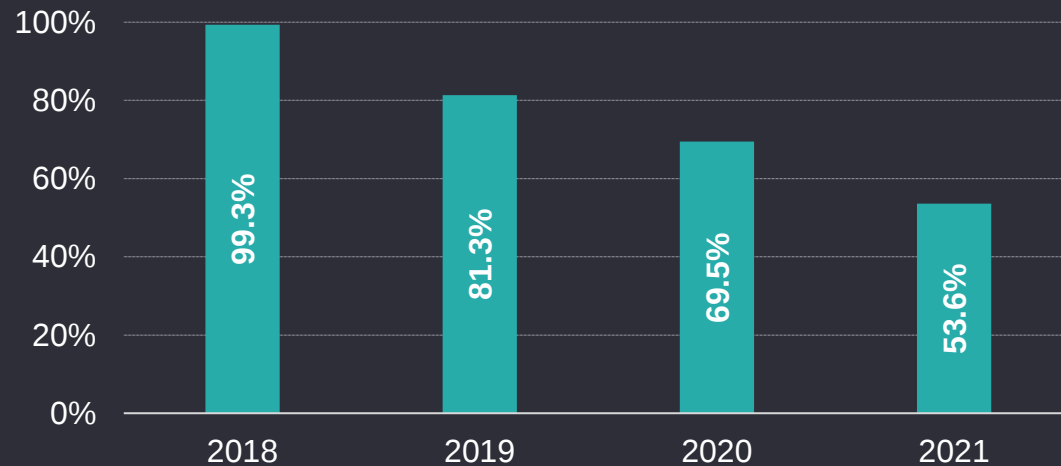
¹ EY (2021) „Szara strefa na rynku zakładów wzajemnych online”.

² W modelu dla rynku zakładów wzajemnych również nie udało nam się wykazać wpływu blokowania płatności do nielegalnych operatorów na wzrost legalnego rynku, ale udało się potwierdzić wpływ regulacji dotyczących reklam oraz blokowania stron internetowych nielegalnych operatorów na rozwój legalnego rynku zakładów wzajemnych online.

Szacunek szarej strefy na rynku kasyn online na podstawie wyników modelowania ekonometrycznego EY przewyższa szacunek H2 Gambling Capital

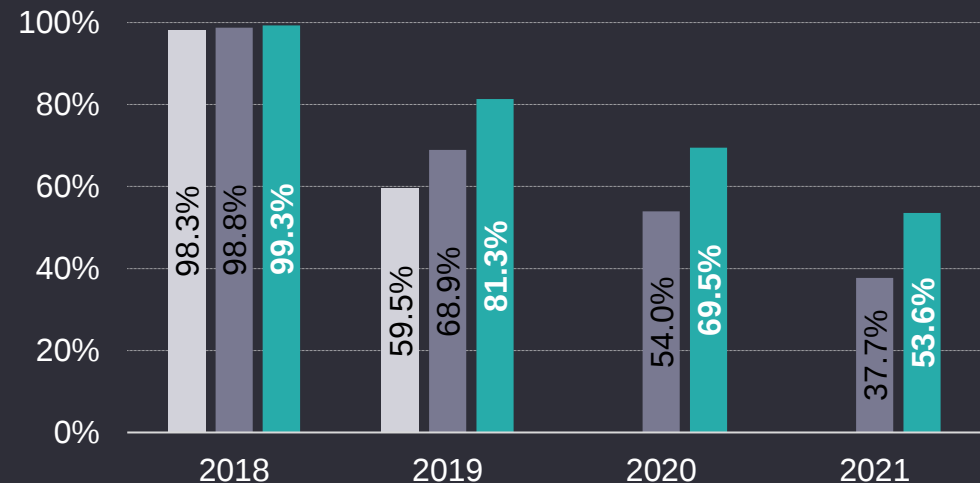
- ▶ Według szacunków EY, szara strefa stanowiła 53,6% wartości rynku kasyn online w Polsce w 2021 r. w porównaniu z 99,3% w 2018 r., kiedy jedyne legalne kasyno online rozpoczęło swoją działalność. Przyjęliśmy założenie, że udział szarej strefy w rynku jest taki sam w ujęciu przychodów netto i w ujęciu obrotów (zob. uwagi do wykresów).
- ▶ Spadkowy trend udziału szarej strefy w rynku kasyn online po otwarciu Total Casino jest spójny z danymi H2 Gambling Capital. Jednak szacunki EY wskazują na wyższy udział szarej strefy we wszystkich analizowanych latach od szacunków H2 GC - w 2021 r. to różnica między 53,6% według EY a 37,7% według H2 GC.

Udział szarej strefy w całkowitej wartości rynku kasyn online - szacunek EY



Uwagi: Nie mamy podstaw do założenia, że wysokości marż podmiotów działających w szarej strefie różnią się od marży na rynku legalnym (różne marże przyjmowaliśmy dla rynku zakładów wzajemnych, gdzie konstrukcja podatku od gier wpływa na wysokość marż - nie dotyczy to jednak rynku kasyn online). W związku z tym przyjmujemy, że udział szarej strefy w całkowitej wartości rynku kasyn online jest taki sam w ujęciu przychodów netto oraz w ujęciu obrotów.

Porównanie szacunków EY z szacunkami H2 Gambling Capital



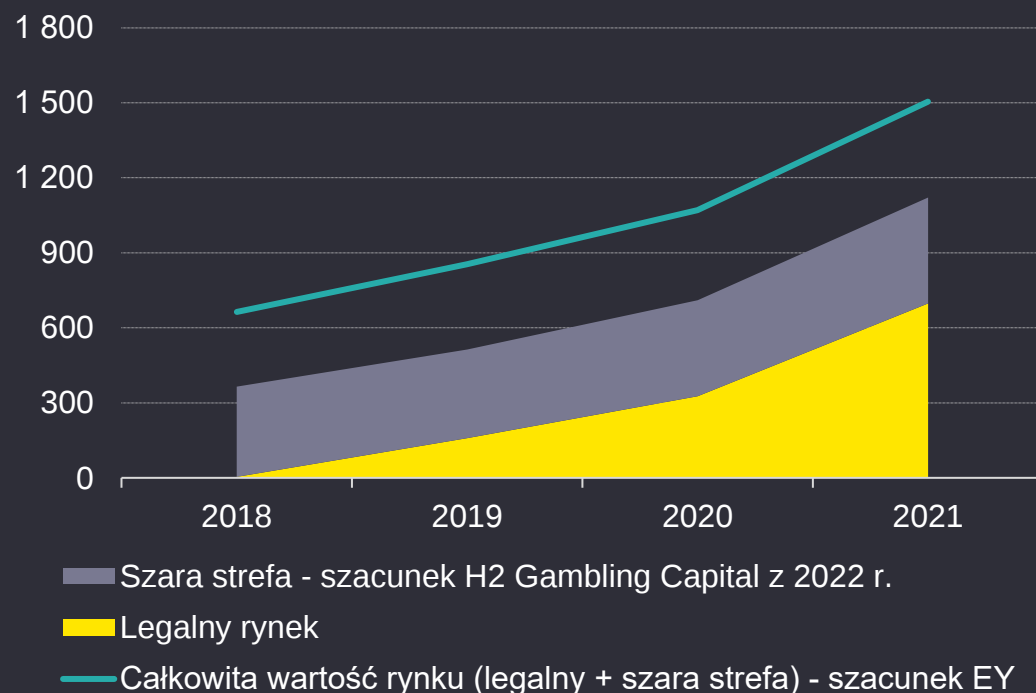
- Szara strefa - szacunek H2 Gambling Capital z listopada 2020 r.
- Szara strefa - szacunek H2 Gambling Capital z lipca 2022 r.
- Szara strefa - szacunek EY

Źródło: EY, H2 Gambling Capital.

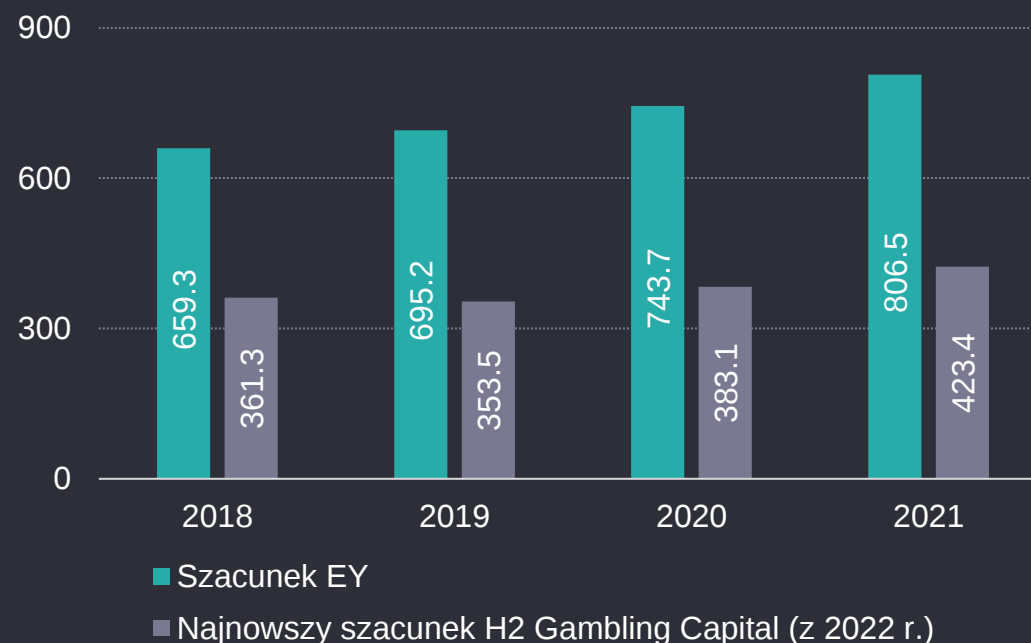
Oszacowania zarówno EY, jak i H2 Gambling Capital wskazują, że szara strefa na rynku kasyn online w Polsce w ujęciu nominalnym rośnie

- ▶ Spadek udziału szarej strefy w rynku wynika natomiast z tego, że jeszcze szybciej rośnie rynek legalny.
- ▶ Według analizy EY, wartość przychodów netto w szarej strefie na rynku kasyn online w Polsce była w latach 2018-2021 prawie dwukrotnie wyższa od tej raportowanej przez H2 Gambling Capital. W 2021 r., wartość przychodów netto w szarej strefie wyniosła 806,5 mln PLN według EY w porównaniu do 423,4 mln PLN według H2 GC.

Wartość przychodów netto (GGR) na rynku kasyn online (mln PLN, ceny bieżące)



Wartość przychodów netto (GGR) w szarej strefie na rynku kasyn online (mln PLN, ceny bieżące)

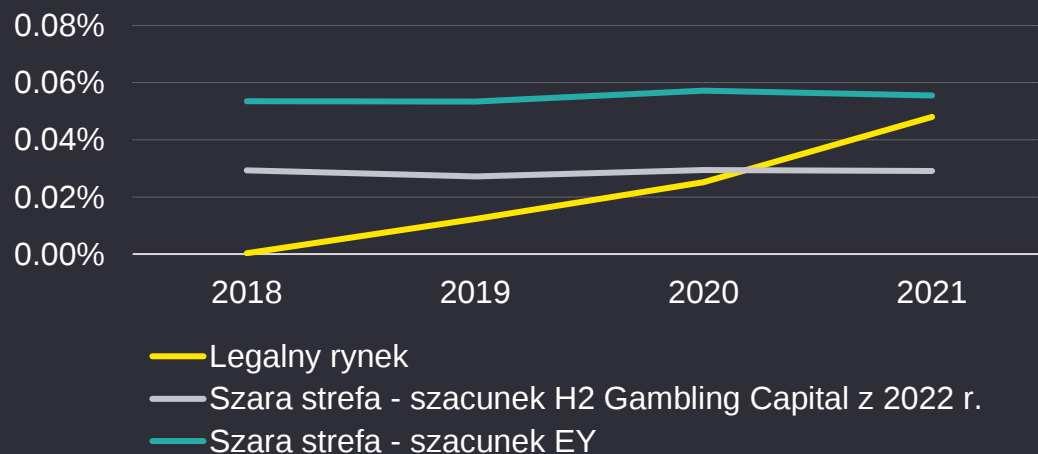


Źródło: H2 Gambling Capital, EY.

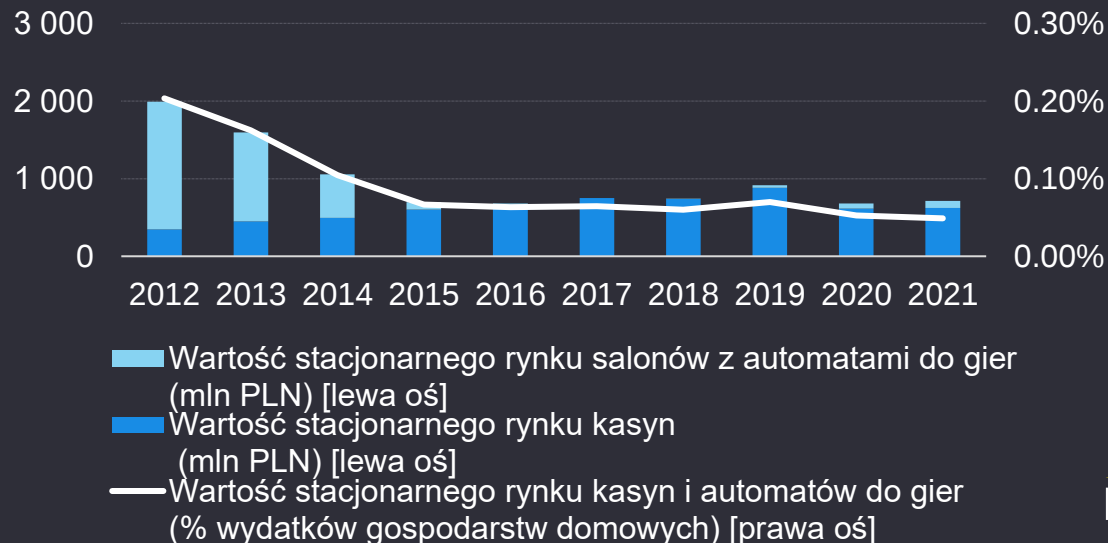
Przychody netto w szarej strefie w relacji do całkowitych wydatków polskich gospodarstw domowych utrzymywały się na podobnym poziomie w latach 2018-2021

- ▶ Od 2018 do 2021 r., miał miejsce bardzo silny wzrost przychodów netto Total Casino w relacji do całkowitych wydatków gospodarstw domowych. W tych latach nie zaobserwowano za to istotnych zmian udziału przychodów netto nielegalnych kasyn online w wydatkach gospodarstw domowych. Legalizacja kasyn online w Polsce nie doprowadziła więc do spadku szarej strefy w tym ujęciu, chociaż mogła w pewnym stopniu zahamować jej rozwój.
- ▶ W ostatnich latach zmiany regulacyjne znacznie wpływały również na funkcjonowanie stacjonarnego rynku kasyn i automatów do gier w Polsce. Likwidacja wielu salonów z automatami do gier w związku z ustanowieniem monopolu państwowego dla Totalizatora Sportowego w 2017 r. mogła przyczynić się do popularyzacji kasyn online. W 2020 i 2021 r. na działalność usług stacjonarnych negatywnie wpłynęły obostrzenia przeciwepidemiczne, co również stanowiło bodziec do przeniesienia się graczy na rynek online. Nerozwieszony do tej pory w Polsce problem stanowią również nielegalne stacjonarne punkty z automatami do gier (niestanowiące przedmiotu tej analizy).

Wartość przychodów netto na rynku kasyn online w Polsce w relacji do wydatków gospodarstw domowych



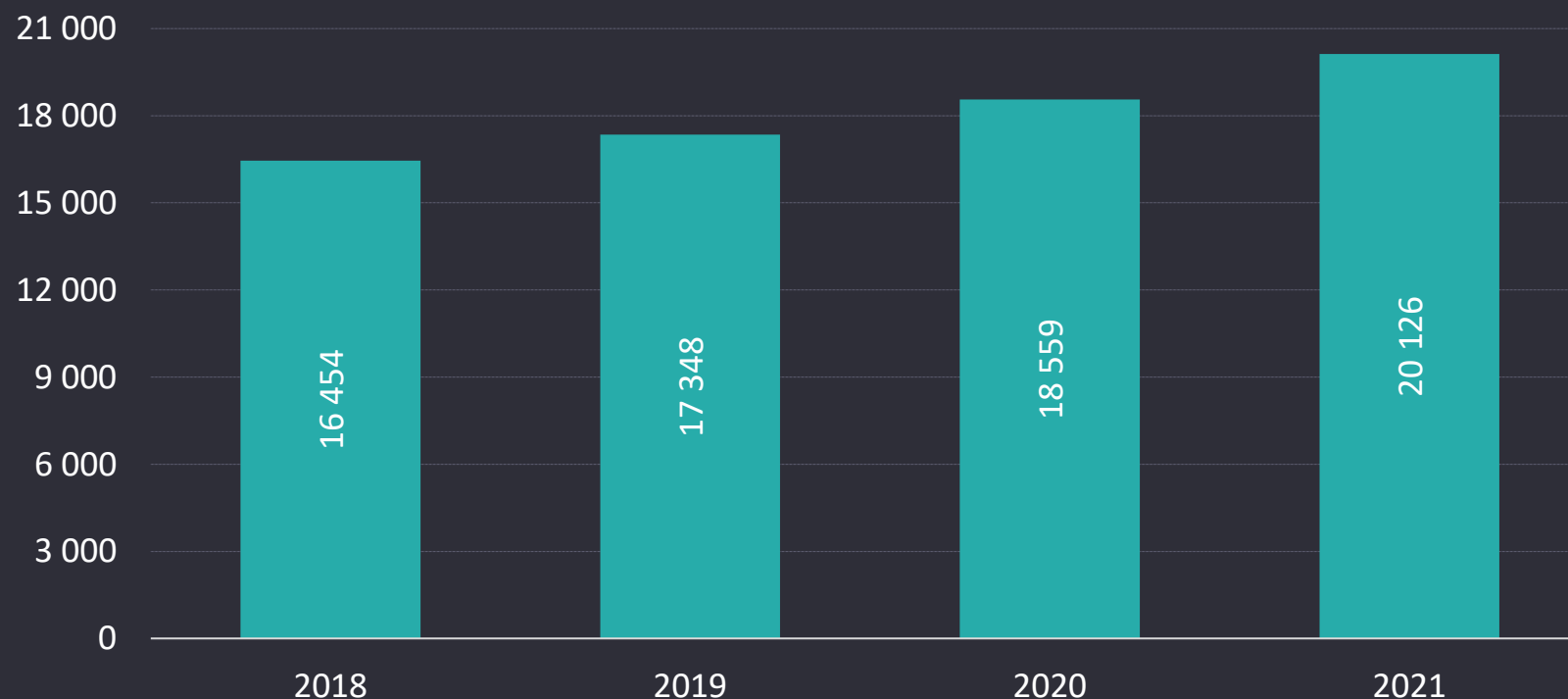
Przychody netto na stacjonarnym rynku kasyn w Polsce (w mln PLN i w relacji do wydatków gosp. domowych)



Według szacunków EY, obroty w szarej strefie przekroczyły 20 mld PLN w 2021 r.

- ▶ Zakładając, że poziom marż kasyn online w szarej strefie wynosi 4% (a więc tyle samo co marże Total Casino), można obliczyć wielkość obrotów w nielegalnych internetowych kasynach w Polsce.
- ▶ Według szacunków EY, obroty w szarej strefie wzrosły z 16,5 mld PLN w 2018 r. do 20,1 mld PLN w 2021 r.

**Wartość obrotów w szarej strefie na rynku kasyn online według analizy EY
(mln PLN, ceny bieżące)**

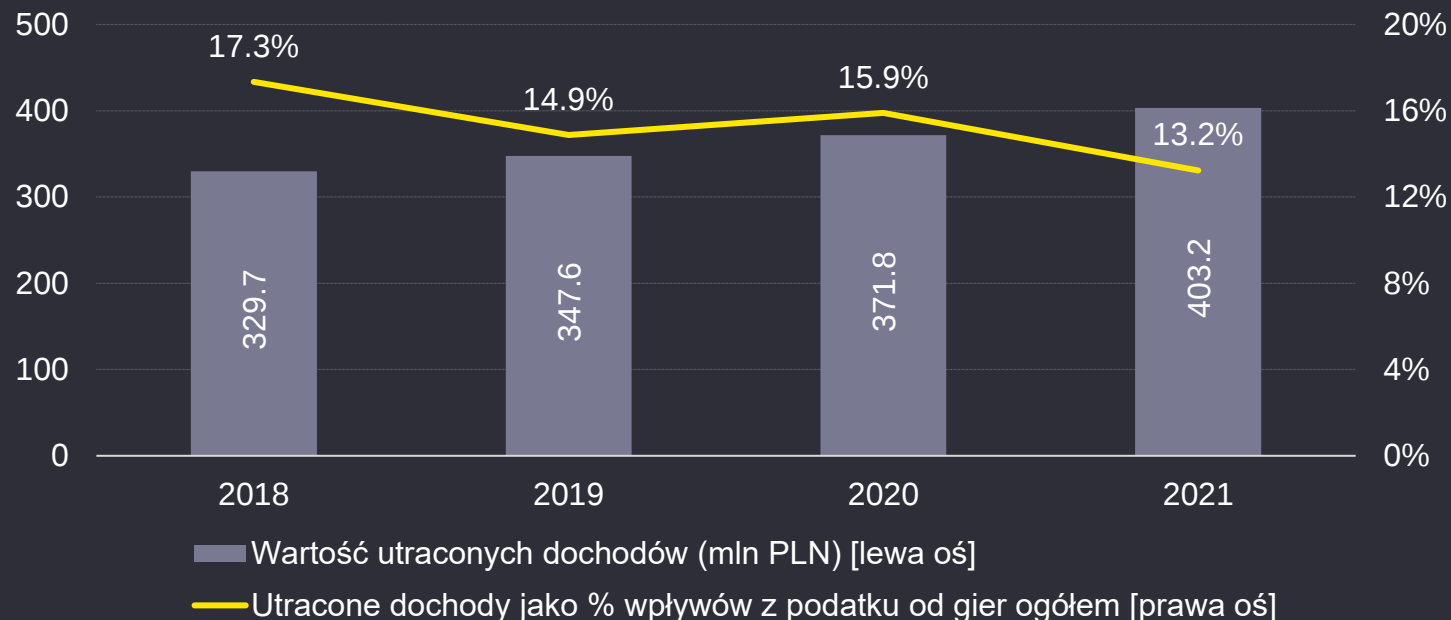


Źródło: EY.

Wartość utraconych dochodów z podatku od gier z powodu występowania szarej strefy na rynku kasyn online systematycznie rośnie

- ▶ Wykorzystując oszacowania szarej strefy przez EY obliczono, że utracone dochody z podatku od gier z powodu występowania szarej strefy na rynku kasyn online w Polsce systematycznie rosły w ostatnich latach i w 2021 r. wyniosły 403 mln PLN.
- ▶ Stanowiło to 13,2% faktycznie uzyskanych dochodów sektora finansów publicznych z podatku od gier.
- ▶ Szara strefa wiąże się dodatkowo z utraconymi dochodami również z innych podatków i opłat, np. CIT oraz PIT (podatek dochodowy od wysokich wygranych, podatki płacone przez osoby zatrudnione przez branżę hazardową).

Utracone dochody z podatku od gier z powodu występowania szarej strefy na rynku kasyn online w Polsce



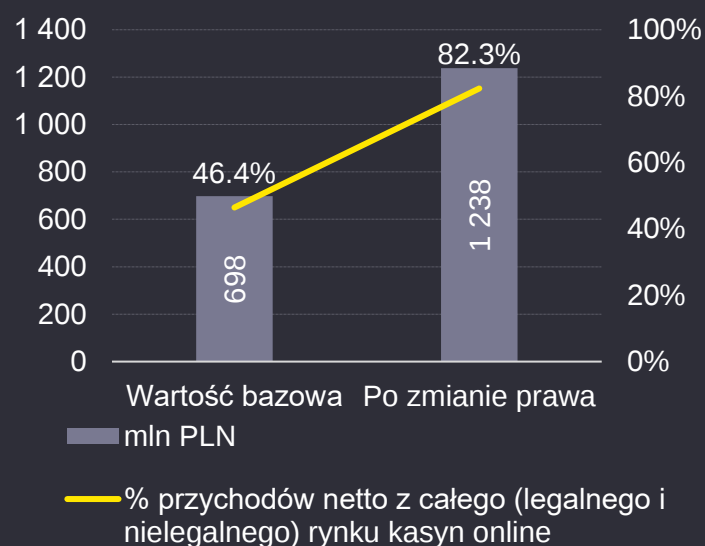
4

Symulacje efektów zmian regulacyjnych na szarą strefę na rynku kasyn online

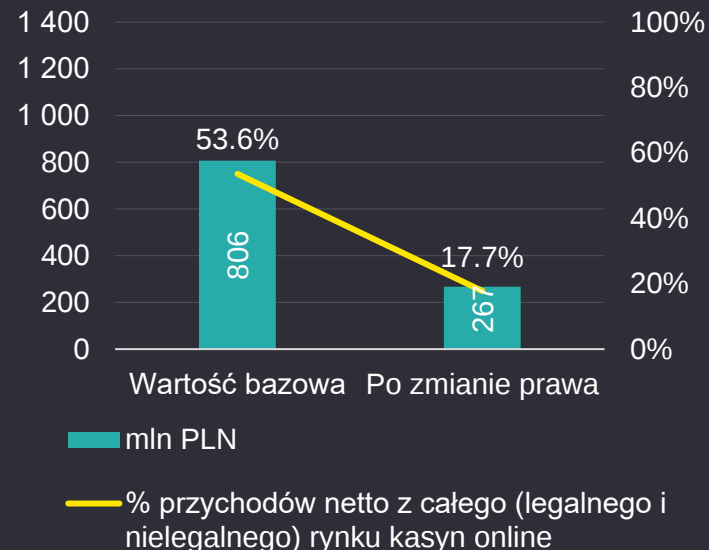
Otwarcie rynku kasyn online - wyniki symulacji

- ▶ Symulacje wpływu zmian prawnych na szarą strefę zostały przeprowadzone z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego opisanego na s. 15.
- ▶ Jako pierwszy przeanalizowano scenariusz otwarcia rynku kasyn online dla podmiotów prywatnych po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia (rezygnacja z monopolu państwowego). Założono, że analizowana zmiana regulacyjna została wprowadzona w warunkach roku 2021 (scenariusz kontrfaktyczny).
- ▶ Efektem otwarcia rynku kasyn online byłby spadek wartości przychodów netto w szarej strefie o 540 mln PLN i analogiczny wzrost rynku legalnego. Dochody sektora finansów publicznych z podatku od gier wzrosłyby o 270 mln PLN (8,8% dochodów z podatku od gier uzyskanych w roku 2021).

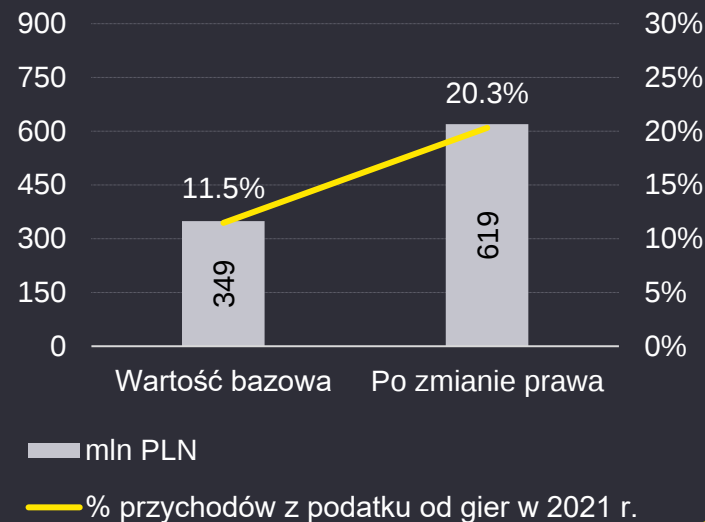
Szacunkowa zmiana wartości legalnego rynku kasyn online



Szacunkowa zmiana szarej strefy na rynku kasyn online



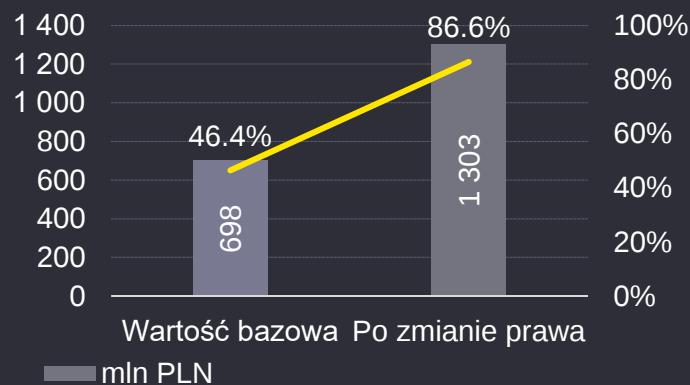
Szacunkowa zmiana dochodów z podatku od gier z legalnego rynku kasyn online



Otwarcie rynku kasyn online i obniżenie stawki podatku o 10 punktów procentowych - wyniki symulacji

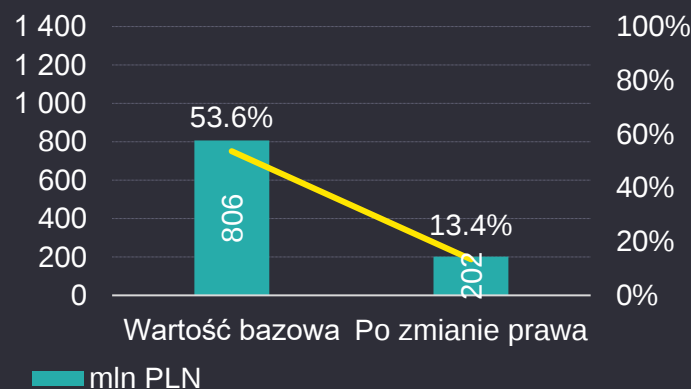
- ▶ W drugim scenariuszu założono otwarcie rynku kasyn online poprzez wprowadzenie licencji oraz obniżenie stawki podatku od gier w kasynach z 50 do 40% przychodów netto (nie widzimy uzasadnienia dla obniżenia podatku w warunkach monopolu państwowego, ponieważ podmioty prywatne i tak nie mogłyby skorzystać wtedy z atrakcyjniejszego opodatkowania kasyn online w Polsce rozwijając w tym kraju legalną działalność). Założono, że analizowana zmiana regulacyjna została wprowadzona w warunkach 2021 r. (scenariusz kontrfaktyczny).
- ▶ Efektem analizowanych zmian prawnych byłby spadek wartości przychodów netto w szarej strefie o 604 mln PLN. Dochody z podatku od gier wzrosłyby o 172 mln PLN (5,6% dochodów z podatku od gier uzyskanych w roku 2021), a więc w mniejszym stopniu niż przy otwarciu rynku przy zachowaniu obecnego poziomu opodatkowania. Niemniej, efekt obniżonej stawki podatku od gier mógłby zostać w jakimś stopniu skompensowany większymi (w porównaniu do pierwszego scenariusza symulacji) wpływami z tytułu PIT i CIT, które nie zostały uwzględnione w naszej analizie.

Szacunkowa zmiana wartości legalnego rynku kasyn online



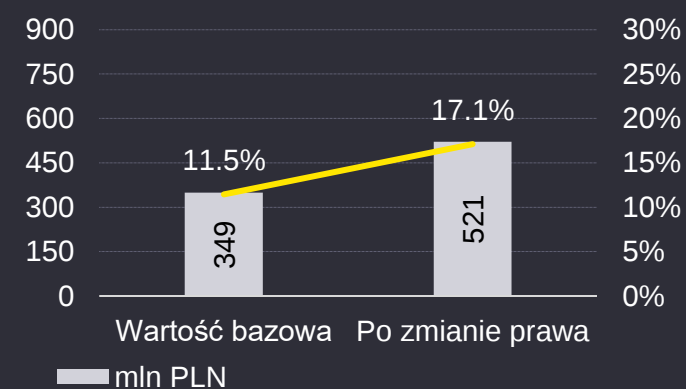
— % przychodów netto z całego (legalnego i nielegalnego) rynku kasyn online

Szacunkowa zmiana szarej strefy na rynku kasyn online



— % przychodów netto z całego (legalnego i nielegalnego) rynku kasyn online

Szacunkowa zmiana dochodów z podatku od gier z legalnego rynku kasyn online



— % przychodów z podatku od gier w 2021 r.

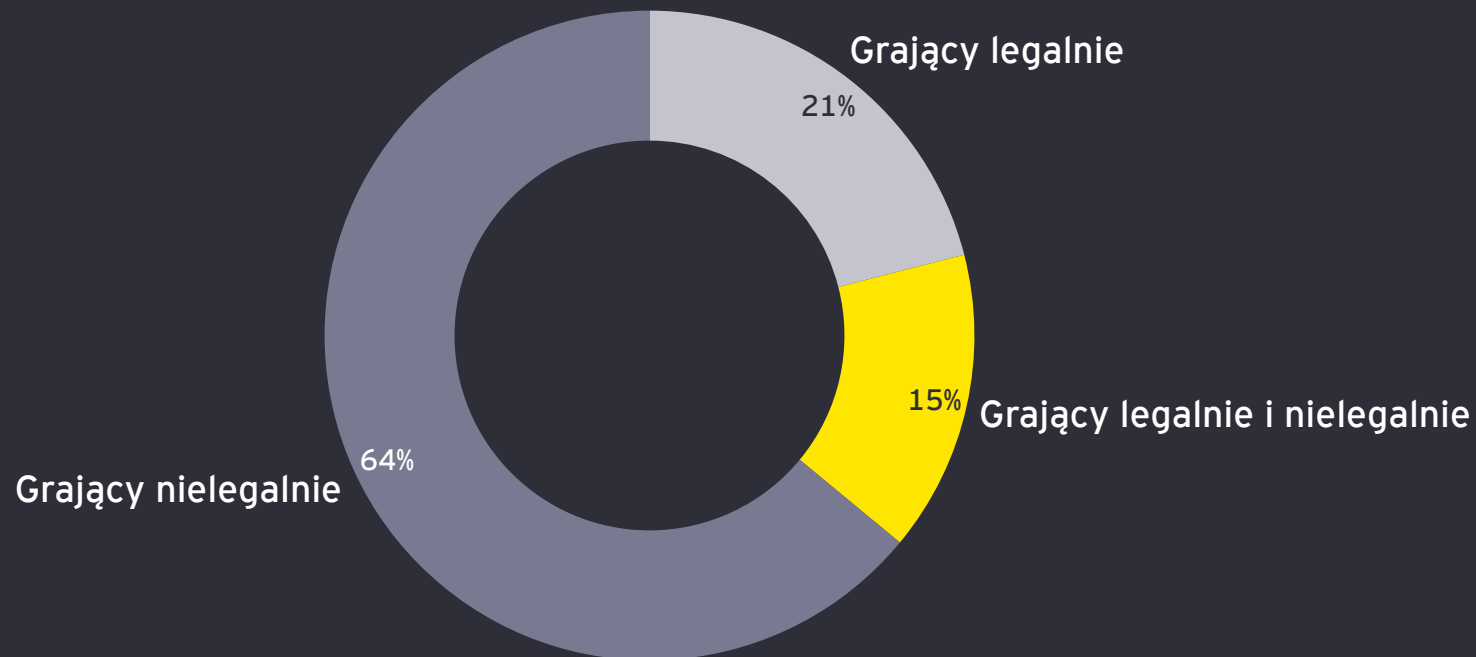
5

Wyniki badania
ankietowego
CXstream

Firma Cxstream, na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie”, przeprowadziła badanie ankietowe wśród polskich graczy

- ▶ Według wyników CXstream z 2022 r., aż 64% osób grających w internetowych kasynach w Polsce nie korzystało z usług Total Casino, a tylko 21% wybierało tylko ten serwis i nie korzystało z usług nielegalnych podmiotów. 15% grało zarówno w nielegalnych kasynach, jak i Total Casino. Może to wynikać z niewystarczająco atrakcyjnej oferty Total Casino lub z niewiedzy polskich graczy o funkcjonowaniu tego legalnego kasyna.

Odsetek osób korzystających z legalnych i nielegalnych operatorów wśród osób grających w kasynach online, 2022 r.



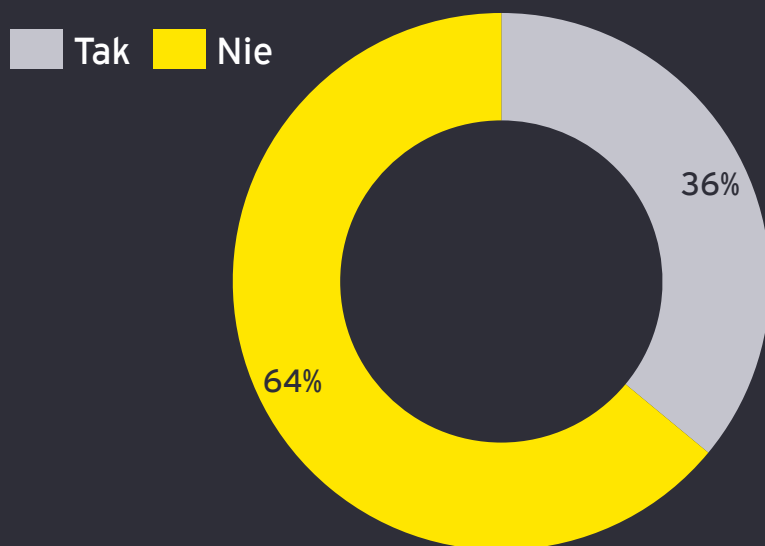
Wielkość próby = 246. Badanie zostało przeprowadzone wśród dorosłych internautów.

Źródło: CXstream „Szara strefa w zakładach bukmacherskich i grach kasynowych online”, sierpień 2022

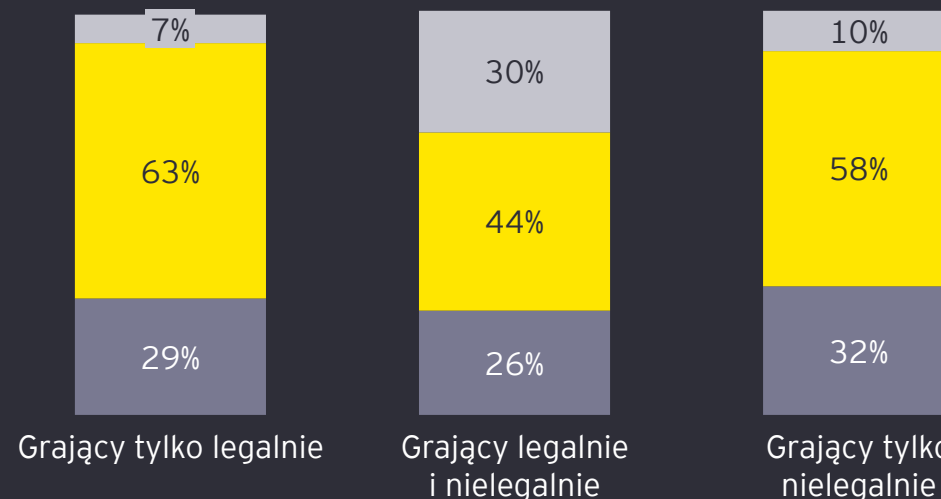
Wyniki badania ankietowego wskazują również na ograniczoną wiedzę polskich graczy na temat regulacji i statusu prawnego kasyn, z usług których korzystają

- ▶ W 2022 r., 64% osób korzystających z kasyn i/lub zakładów bukmacherskich online zadeklarowało, że nie wie o tym, że Total Casino jest jedynym legalnym kasynem w Polsce. Jednocześnie, tylko 10% osób korzystających wyłącznie z nielegalnych usług hazardowych w internecie przyznało, że miało świadomość, że robi to u operatora bez polskiej licencji. Odsetek ten jest wyższy (30%) wśród osób, które korzystały zarówno z legalnych i nielegalnych operatorów.
- ▶ Świadczy to o potrzebie edukacji polskich graczy na temat regulacji obowiązujących na polskim rynku hazardowym oraz zagrożeń wynikających z uczestniczenia w grach hazardowych w szarej strefie.

(A) Czy wiesz, że w Polsce jest monopol na kasyno, tzn. jedynym legalnym kasynem online jest Total Casino?



(B) Czy zdarzyło Ci się zawrzeć zakład lub zagrać w grę na pieniądze na stronie, o której dowiedziałeś się, że nie posiada polskiej licencji?



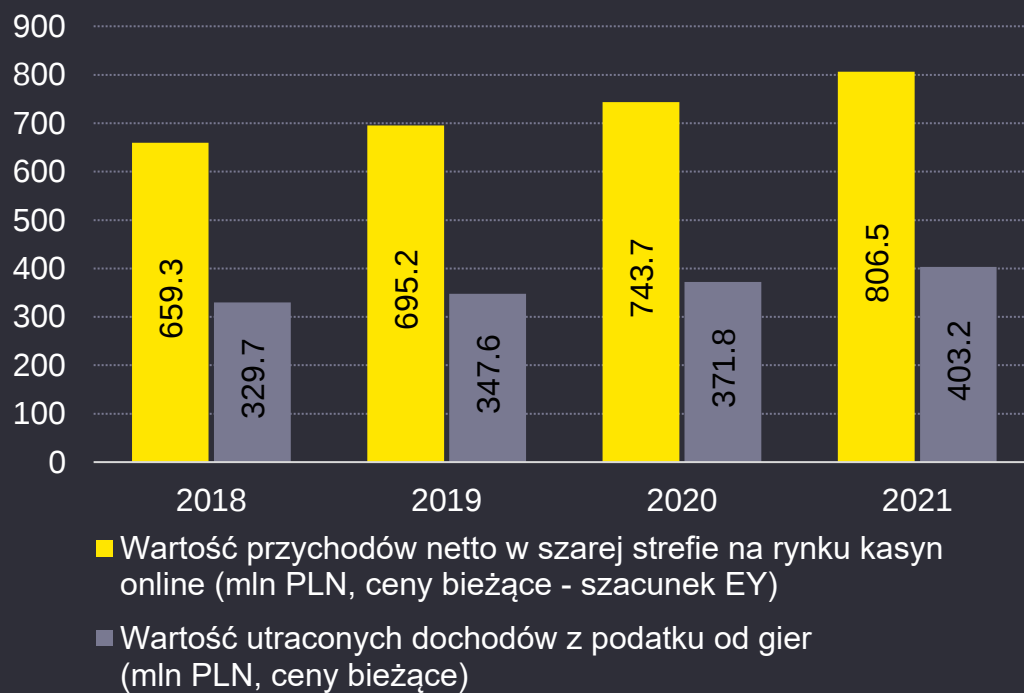
■ Tak ■ Nie ■ Trudno powiedzieć

Wielkość próby = 567.

Źródło: CXstream „Szara strefa w zakładach bukmacherskich i grach kasynowych online”, sierpień 2022

Podsumowanie

Zgodnie z szacunkami EY, wartość przychodów netto w szarej strefie na rynku kasyn online w Polsce wzrosła z 659 mln PLN w 2018 r. do **806 mln PLN** w 2021 r.



Pomimo wzrostu wielkości szarej strefy nastąpił równoczesny spadek jej udziału w całkowitej wartości rynku online, co wynikało z jeszcze szybszego wzrostu rynku legalnego. Mimo to, szara strefa wciąż stanowi ponad połowę (53,6%) wartości rynku kasyn online w Polsce.

Konsekwencją rosnącej w ujęciu nominalnym wielkości szarej strefy jest coraz większa wartość utraconych dochodów sektora finansów publicznych z podatku od gier. W 2018 r. straty z tego tytułu wyniosły ok. 330 mln PLN, a w 2021 r. już ok. 403 mln PLN.

Potencjalne otwarcie rynku kasyn online dla innych podmiotów poza monopolistą doprowadziłoby do ograniczenia szarej strefy na rzecz zwiększenia rynku legalnego i wpływów podatkowych.

O firmie EY

EY jest światowym liderem rynku usług profesjonalnych obejmujących usługi audytorskie, doradztwo podatkowe, doradztwo biznesowe i doradztwo transakcyjne. Nasza wiedza oraz świadczone przez nas najwyższej jakości usługi przyczyniają się do budowy zaufania na rynkach kapitałowych i w gospodarkach całego świata. W szeregach EY rozwijają się utalentowani liderzy zarządzający zgranymi zespołami, których celem jest spełnianie obietnic składanych przez markę EY. W ten sposób przyczyniamy się do budowy sprawniej funkcjonującego świata. Robimy to dla naszych klientów, społeczności, w których żyjemy i dla nas samych.

Nazwa EY odnosi się do firm członkowskich Ernst & Young Global Limited, z których każda stanowi osobny podmiot prawny. Ernst & Young Global Limited, brytyjska spółka z odpowiedzialnością ograniczoną do wysokości gwarancji (company limited by guarantee) nie świadczy usług na rzecz klientów. Informacje na temat sposobu gromadzenia przez EY i przetwarzania danych osobowych oraz praw przysługujących osobom fizycznym w świetle przepisów o ochronie danych osobowych są dostępne na stronie: ey.com/pl/pl/home/privacy.

Niniejsza analiza została przeprowadzona przez EY na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz likwidacji szarej strefy zakładów wzajemnych „Graj legalnie” (Klient). Publikacja została sporządzona z należytą starannością. EY nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek straty powstałe w wyniku czynności podjętych lub zaniechanych na podstawie niniejszej publikacji. Zalecamy, by wszelkie przedmiotowe kwestie były konsultowane z właściwym doradcą.

Niniejsza analiza została przygotowana na podstawie danych dostępnych publicznie, danych dostarczonych przez Klienta oraz wiedzy eksperckiej EY.

Analiza opiera się na modelowaniu statystycznym i ekonometrycznym. Z tego względu wyniki analizy należy traktować jako przybliżenie zjawisk występujących w rzeczywistości, warunkowe względem przyjętej metody analitycznej, wykorzystanych danych oraz założeń eksperckich.

Za treści znajdujące się w niniejszym dokumencie odpowiedzialny jest wyłącznie wobec Klienta. Wyłączona jest odpowiedzialność EY za korzystanie z niniejszego dokumentu przez osoby trzecie. Treść niniejszego dokumentu nie stanowi wiążącej opinii ani porady.

EY, Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa

© 2022 EYGM Limited.
Wszelkie prawa zastrzeżone.