

W poszukiwaniu intelektualnej uczciwości.

Limitowane kwotowe płatności vs. walka z szarą strefą.

Debata dotycząca wprowadzenia niższych limitów dla transakcji gotówkowych dla firm w Polsce rzekomo trwa już wiele lat. Wydaje się jednak, że prawdziwa debata, z zachowaniem minimum intelektualnej uczciwości, rozpoczęła się 30 listopada br., podczas seminarium Uniwersytetu Warszawskiego i Narodowego Banku Polskiego. Po raz pierwszy zwolennicy i przeciwnicy obniżania limitów spotkali się w akademickich murach, aby zaprezentować nie tylko swoje stanowiska, ale przede wszystkim argumenty i badania w sprawie. Niniejszy tekst powstał jako uzupełnienie materiału opublikowanego na portalu *cashless.pl*, który prezentuje jednostronną narrację w sprawie, opartą na informacji prasowej Visa. W tekście chciałbym zaprezentować argumenty wspierające tezę, że wymuszanie obrotu bezgotówkowego poprzez narzucenie administracyjnych limitów jest błędem.

Od lat flagowym argumentem za wprowadzeniem limitów dla transakcji gotówkowych dla firm jest walka z szarą strefą. Według zwolenników regulacji w tym zakresie, obrót gotówką daje przestrzeń do nadużyć w obszarze prowadzenia działalności w szarej strefie. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie transakcji gotówkowych ma wyeliminować przyczynę problemu i zmusić strony transakcji do wyjścia z szarej strefy. To właśnie ta narracja została fundamentalnie podważona przez trzy prezentacje, które merytorycznie odniosły się do szarej strefy. Żaden przedstawiciel zwolenników wprowadzenia limitów dla transakcji gotówkowych nie odniósł się merytorycznie do istoty, tj. przyczyn rozwoju szarej strefy oraz sposobów jej ograniczenia. Co więcej, przedstawiciel Ministerstwa Finansów w randze dyrektora, oświadczając, że limitowanie płatności jest konieczne „dla dobra interesu publicznego” podkreślił również, że ekspertem od szarej strefy nie jest i nie będzie zabierał głosu w sprawie. Szkoda, bo osoba promująca limitowanie transakcji gotówkowych pod szyldem walki z szarą strefą powinna być ekspertem w tym obszarze. Dlatego w mojej ocenie dopiero od poniedziałkowego seminarium rozpoczęła się właściwa debata nad zasadnością jakiegokolwiek limitowania transakcji gotówkowych pomiędzy firmami. Czas powiedzieć: sprawdzam! Opiszmy, gdzie rzeczywiście w Polsce występuje szara strefa i jakie są jej przyczyny. Zastanówmy się również, zachowując otwartość intelektualną, czy limitowanie płatności gotówkowych ma wpływ na rzeczywiste ograniczenie szarej strefy.

Przyczyny szarej strefy

Odpowiedź na pytanie co rzeczywiście jest przyczyną rozwoju szarej strefy jest fundamentalna w dyskusji o limitowaniu płatności. Według nowego badania „Shadow Economies in the Baltic Sea Region 2015”¹, największym obszarem szarej strefy w Polsce jest praca „na szaro”. W Polsce praca „na szaro” najczęściej oznacza wypłatę części wynagrodzenia „pod stołem”, które ma uzupełniać kwotę wypłacaną oficjalnie. Podobnie problem wygląda w innych krajach regionu. Autorzy badania wskazują trzy główne przyczyny stymulujące szarą strefę na rynku pracy. Przede wszystkim chodzi

¹ Raport “Shadow Economies in the Baltic Sea Region 2015”, Lithuanian Free Market Institute, 2015.

o wysokie opodatkowanie legalnej pracy. W Polsce sam udział składek na obowiązkowe ubezpieczenia w całościowych kosztach pracy wynosi 30%². Poziom oskładkowania pracy jest porównywalny do Niemiec (33%), Włoch (31,5%) oraz Hiszpanii (28%). W Wielkiej Brytanii składki obciążają płacę na poziomie 18,3%, w Norwegii 18,4%, w Irlandii 13,3%, a w Danii 2,7%. Pozostałe dwie główne przyczyny rozwoju pracy „na szaro” według raportu „Shadow Economies in the Baltic Sea Region” to źle zaprojektowane świadczenia socjalne zniechęcające do poszukiwania legalnej pracy oraz zmienne i skomplikowane przepisy podatkowe i prawa pracy.

Opisując szarą strefę w Polsce warto posłużyć się jednym z raportów prezentowanych na seminarium UW i NBP, dotyczącym limitowania kwotowego płatności gotówkowych przez dra Bohdana Wyżnikiewicza. Opracowanie „Szara strefa w Polsce oraz sposoby jej ograniczenia”³ wskazuje, że główne przyczyny powstawania szarej strefy to nadmiar regulacji oraz wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Preregulowanie gospodarki w Polsce jest faktem, a przykładów nadmiernych regulacji niestety nie brakuje (koncesje, zezwolenia, nadmiar obowiązkowych formularzy i deklaracji, rozbudowane przepisy i obowiązki związane np. z bezpieczeństwem pracy, brak przejrzystości ogólnego prawa gospodarczego, skomplikowany system podatkowy). Pośród metod zwalczania szarej strefy dr Bohdan Wyżnikiewicz oraz jego współpracownicy wymieniają następujące działania: upraszczanie systemu podatkowego, obniżenie obciążeń fiskalnych, ograniczenie pozapodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem działalności, zmniejszenie liczby regulacji, ograniczenie do niezbędnych liczby i zakresu dopuszczalnych kontroli w firmach. Na końcu wymienia się również wspieranie rozwoju i promowanie obrotu bezgotówkowego, ale brak mowy o wymuszaniu regulacji w tym obszarze. Autorzy piszą: „(...) W ocenie Instytutu, w przypadku dążenia do ograniczenia szarej strefy znacznie skuteczniejsze są działania profilaktyczne, a więc tworzenie takich regulacji gospodarczych, które nie będą zachęcały przedsiębiorców do ukrywania działalności przed fiskusem”. Zakładam, że tylko z uwagi na partnerstwo przy raporcie z firmą Visa, na końcu zaprezentowane są kraje stosujące limity w płatnościach gotówkowych.

Trudno się nie zgodzić, że w ramach działań edukacyjnych warto informować przedsiębiorców o obrocie bezgotówkowym, jego zaletach oraz ewentualnych zagrożeniach (bo takowe też istnieją). Korzystanie z instrumentów obrotu bezgotówkowego jest dobre dla firmy, ale tylko wtedy jeżeli ona rzeczywiście zdiagnozuje taką potrzebę. Wróćmy jednak do szarej strefy. Raport przygotowany przez The Institute of Economic Affairs⁴ wskazuje następujące przyczyny szarej strefy: bariery i wysokie obciążenia podatkowe, jakość instytucji publicznych, regulacje rynku pracy, jakość usług publicznych, czy morale podatkowe. Autorzy raportu uchodzą globalnie za specjalistów od szarej strefy, a mimo to nie wskazują, że limitowanie płatności gotówkowych jest antidotum na szarą strefę. Dlaczego? Podczas seminarium UW i NBP mieliśmy okazję wysłuchać prezentacji Massimo Doria, przedstawiciela Banku Włoch, który omówił sytuację w obszarze obrotu bezgotówkowego we Włoszech, w tym limit dla transakcji gotówkowych od poziomu 1 tys. euro. Podczas wystąpienia kilkakrotnie wskazywał, że nie posiada jednoznacznych wskaźników dowodzących, że wprowadzony limit miał wpływ na ograniczenie szarej strefy. Co ciekawe, Włosi chcą obecnie podwyższyć limit do 3 tys. euro.

² Raport „Pozapłacowe koszty pracy w Polsce na tle innych krajów europejskich”, J. Bińkowski, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 2014.

³ Raport „Szara strefa w Polsce i sposoby jej ograniczenia”, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, listopad 2015.

⁴ Raport “The Shadow Economy”, F. Schneider, C. C. Williams, The Institute of Economic Affairs, 2013.

Transakcja w szarej strefie, a limity gotówkowe transakcji

Na potrzeby tematyki proponuję zrobić proste ćwiczenie. Załóżmy, że przedsiębiorca X oraz przedsiębiorca Y realizują transakcję w szarej strefie. Transakcja nie jest widoczna, nie ma paragonu ani faktury, teoretycznie nie odbywa się. Jaki wpływ na taką transakcję ma limit 15 tys. euro, 3 tys. euro, albo nawet 100 euro? Odpowiedź jest prosta: wpływu nie ma w ogóle. Obaj przedsiębiorcy są w szarej strefie z uwagi na inne powody. Regulacja ograniczająca płatności gotówkowe pozostaje kompletnie poza ich zainteresowaniem. Na seminarium UW i NBP brak związku w tym obszarze doskonale przedstawił dr Andrzej Torój, ekspert w Zespole Analiz Ekonomicznych EY.

Zróbmy drugie ćwiczenie. Przedsiębiorca X i przedsiębiorca Y dotychczas realizowali transakcje gotówkowe. Transakcje odbywają się często. W placówce banku przedsiębiorcy pojawiają się incydentalnie, nie korzystają z bankowości elektronicznej. Regulacja zmusza ich do transakcji bezgotówkowej. Czy istnieje ryzyko, że przedsiębiorcy zrealizują płatność gotówkowo, wchodząc w szarą strefę? Odpowiedź pozostawiam czytelnikom.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców w lipcu br. zrealizował badanie na reprezentatywnej grupie małych i średnich przedsiębiorstw, sprawdzając w jakim stopniu środowisko MSP popiera obniżenie limitu dla płatności gotówkowych do 3 tys. euro. 67% przedsiębiorców negatywnie odniosło się do proponowanych zmian.

Dlaczego temat jest od lat podejmowany?

Możemy wskazać na trzy główne środowiska, które od lat lobbują za zmianami w zakresie wymuszania płatności bezgotówkowych pomiędzy firmami. Po pierwsze jest to Narodowy Bank Polski, który wskazuje na wysokie koszty związane z emisją i obsługą gotówki. Drugą instytucją jest Ministerstwo Finansów, które chce rozszerzyć zakres wiedzy i kontroli o podatniku. Według MF wymuszenie obrotu bezgotówkowego zmniejszy szarą strefę (czytaj wyżej). Trzecie środowisko to sektor finansowy, głównie banki. To nie zaskakuje, ponieważ banki od początku transformacji są znane jako najskuteczniejsza grupa lobbująca. Tym razem chcą zmusić firmy do zwiększenia obrotu w systemie. W konsekwencji będą miały większy przychód z tytułu opłat i prowizji oraz większą bazę aktywnych klientów, którym można oferować swoje produkty. Znamy kilka „nowoczesnych” i sprawdzonych, np. opcje walutowe czy poliso-lokaty.

Benchmark europejski

Zwolennicy rygorystycznego limitowania płatności gotówkowych posługują się przykładami rozwiniętych i postępowych państw, gdzie takie limity już obowiązują. Wymienia się m.in. Włochy (limit 1000 euro), Francję (limit 1000 euro), Grecję (limit 1500 euro), czy Belgię (limit 3000 euro). Chorwacja oraz Słowacja mają limit na poziomie Polski, czyli 15 tys. euro. Niestety nie wymienia się państw, gdzie limitów nie ma w ogóle. Również podczas seminarium UW i NBP nikt z grona „regulatorów” nie odniósł się do tych przykładów. A mowa m.in. o następujących państwach: Austrii, Danii, Estonii, Finlandii, Irlandii, Niemczech, Norwegii, Szwecji, Węgrzech, czy Wielkiej Brytanii. Wszystkie te państwa nie posiadają żadnych limitów dla transakcji gotówkowych

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

pomiędzy firmami. Analizując sytuację gospodarczą obu grup państw, poziom konkurencyjności ich gospodarek oraz kierunek emigracji Polaków (w tym przedsiębiorców), musimy sobie odpowiedzieć na pytanie, z jakich rozwiązań gospodarczych chcemy brać przykład na potrzeby Polski.

Wnioski

Podsumowując tematykę szarej strefy, jeżeli ktoś w ogóle chce ją na poważnie zmniejszyć, to zachęcam do przeanalizowania wniosków z powyższych raportów oraz zapoznania się z badaniami opisującymi jakie podmioty i w jaki sposób unikają opodatkowania lub wyłudniają nienależny podatek. W szczególności, w przypadku Polski, należy się skoncentrować na zmniejszeniu opodatkowania pracy. Wysokie pozapłacowe koszty pracy są znaczącą barierą dla pracowników i pracodawców sektora MSP. Są one również podstawą zdarzeń mających miejsce w szarej strefie. Nie jest jednak uzasadnione stwierdzenie, że sektor małych i średnich przedsiębiorstw ma niskie morale i nie płaci podatków. Statystyki wskazują, że sektor MSP płaci podatki w Polsce. To nie znaczy, że nie mamy obszarów, gdzie sektor publiczny ma pole, aby się wykazać. Według danych PwC⁵ „luka podatkowa” z tytułu oszustw VAT to poziom przekraczający 50 mld złotych (3% PKB). Dla porównania, planowany deficyt budżetowy w 2016 roku ma wynieść 55 mld złotych. Przystępstwa w VAT (tzw. karuzele VAT) to nie działalność małych firm, tylko zorganizowanych grup przestępczych. Działają one nie tylko w Polsce, ale również wykorzystują transakcje międzynarodowe. Całość tego procederu odbywa się w ramach transakcji bezgotówkowych. Kolejnym obszarem, gdzie mamy do czynienia z „luką podatkową” jest opodatkowanie międzynarodowych korporacji w Polsce. Szacunki wskazują, że nawet 60% międzynarodowych firm nie płaci podatków w Polsce, a należna kwota unikanego podatku to 46 mld złotych.⁶ Jeszcze innym obszarem do koniecznych działań jest polityka akcyzowa i rosnący przemysł produktów wysoko opodatkowanych w Polsce. Apeluję, aby zamiast koncentrować się na regulacjach wymuszających określone zachowania w sektorze MSP, które tylko odpowiadają interesom banków i całego sektora finansowego, zachęcam do rzeczywistej pracy i reform systemowych. Raporty opisujące szarą strefę są spójne w zakresie prezentacji kluczowych problemów i wymaganych reform (uproszczenie prawa, obniżenie obciążeń podatkowych lub parapodatkowych, deregulacja etc.). Ograniczanie swobody działalności gospodarczej w małym biznesie (mikroprzedsiębiorstwa, zatrudniające do 9 pracowników, to 96% wszystkich firm w Polsce) poprzez limitowanie kwotowe płatności gotówkowych nie jest merytorycznie uzasadnione. Analizując tzw. dobre praktyki europejskie w zakresie polityki gospodarczej, w tym obrotu bezgotówkowego, posługujemy się przykładami państw, których gospodarki chcemy doganiać i w których system regulacji uchodzi za przyjazny wobec przedsiębiorców.

Marcin Nowacki

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

⁵ Raport „Straty Skarbu Państwa w Vat”, PwC, Fundacja Naukowa Instytutu Badań Strukturalnych, 2013.

⁶ Raport prof. Dominika Gajewskiego ze Szkoły Głównej Handlowej dla Komisji Europejskiej.