

ROZDZIAŁ 14

ZASTOSOWANIE ULG I ZWOLNIEŃ W PODATKACH DOCHODOWYCH A ROZWÓJ MSP OCENA, PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ

1. Wstęp

Ulgi i zwolnienia podatkowe mają na celu oddziaływanie na poszczególne sfery działalności gospodarczej.¹ Oddziaływanie na przedsiębiorstwa może mieć charakter ogólny lub selektywny. W ramach prowadzonej polityki fiskalnej państwo może wyłączać pewną grupę podatników lub pewną część przedmiotu opodatkowania z obowiązku zapłacenia podatku. W taki sposób skłania się osoby fizyczne lub prawne do podejmowania lub kontynuowania określonego rodzaju działalności gospodarczej. Przez ulgi i przedmiotowe zwolnienia podatkowe można też wpływać na wybór miejsca prowadzenia działalności.

Ulga podatkowa, to tylko częściowe ograniczenie ciężaru podatkowego. We współczesnych systemach podatkowych na ogół występują dwa rodzaje ulg: ulgi systemowe i ulgi zindywidualizowane. Zwolnienie podatkowe natomiast polega na tym, że państwo w ramach prowadzonej polityki fiskalnej wyłącza pewną grupę podatników lub pewną część przedmiotu opodatkowania z obowiązku płacenia podatku². W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze zwolnieniami podmiotowymi, w drugim – ze zwolnieniami przedmiotowymi.

Ulgi i zwolnienia podatkowe mają zazwyczaj charakter bodźcowy dla przedsiębiorstw podejmujących decyzje inwestycyjne. Są one z reguły ukierunkowane na rozwój określonego rodzaju produkcji. Często w przypadku konstruowania ulgi stosuje się tzw. kredyt podatkowy³. Ulgi podatkowe stanowią instrument aktywnego oddziaływania państwa na procesy gospodarcze. Na przykład w krajach Unii Europejskiej nie są one narzucane dyrektywami, lecz zostały potraktowane jako wewnętrzne uregulowania gospodarcze danego kraju wspólnoty, pod warunkiem zachowania zasad konkurencji rynkowej dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Konsekwentnie stosowana polityka ulg podatkowych może skutecznie przeciwdziałać zakłóceniom natury strukturalnej, a także stwarzać bodźce do pozytywnych zmian i wzrostu tempa rozwoju gospodarczego. Poprzez ulgi podatkowe można stworzyć warunki aktywizujące rozwój danego rodzaju działalności, co może spowodować rozwój danej branży, a w konsekwencji zaktywizować rynek pracy. Inwestycyjne ulgi podatkowe służą wzrostowi inwestycji w gospodarce, a zwiększenie udziału inwestycji w gospodarce jest jedną z ważniejszych przesłanek szybkiego wzrostu gospodarczego.

¹ Por. J. Sokołowski, Zarządzanie przez podatki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 40

² por. S. Owsiak, Finanse publiczne – teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 161

³ Konstrukcja ulgi podatkowej jako kredytu podatkowego polega na wyłączeniu z podstawy opodatkowania całości lub części dochodów przeznaczonych na określone cele. Dotyczy to zwłaszcza dochodów, z których będą finansowane ściśle określone rodzaje inwestycji. Klasyczny przykład – investment tax credit w konstrukcji podatków dochodowych od osób prawnych w USA, Japonii i krajach Unii, a także w polskim podatku od dochodów osób fizycznych i prawnych.

2. Zwolnienia podatkowe w systemach podatkowych wybranych krajów i ich znaczenie dla sektora MSP

W krajach Unii Europejskiej małe i średnie przedsiębiorstwa nie są częstym adresatem zwolnień w podatkach dochodowych. Uregulowania takie mają charakter incydentalny (jak na przykład greckie „wynagrodzenie przedsiębiorczości”). Najczęściej zwalniane są z podatków dochodowych określone rodzaje działalności (np. rolnictwo, budownictwo). Jest to moim zdaniem przejaw zmian w podatkach dochodowych, polegający na ich upraszczaniu. Zwolnienia podatkowe wprowadzane do podatku dochodowego powodują skomplikowane systemu poboru podatku, niejasności w kwestii adresatów podatku i procedury nabycia prawa do zwolnienia, obciążają tym samym nadmiernymi kosztami aparat skarbowy. W krajach Unii odchodzi się od preferencji w podatkach na rzecz uproszczenia systemu podatkowego (głównie spłaszczenie skali podatkowej, obniżenie stawek i progów podatkowych).

W Polsce zwolnienia podatkowe były początkowo kierowane przede wszystkim do zagranicznych inwestorów, obecnie mamy do czynienia głównie ze zwolnieniami przedmiotowymi o charakterze społecznym. Gospodarcze zwolnienia z podatku od dochodów osób fizycznych i prawnych dotyczyły przede wszystkim dochodów podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. Ponadto zwolnienia niektórych dochodów osób prawnych, to zwolnienia dochodów działalności oświatowej, naukowej itp. oraz zwolnienie części dochodów przedsiębiorstw przetwarzających w działalności gospodarczej odpady powstałe w Polsce. Nie ma żadnych zwolnień dotyczących wyłącznie małych i średnich przedsiębiorstw. Jest to stanowisko spójne z polityką Unii. Również istniejące jeszcze w Polsce strefy ekonomiczne są w fazie początkowego wygasania, więc również wszelkie zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorstw funkcjonujących w tych strefach wygasają. Również w tej kwestii występuje jedność z polityką Unii Europejskiej.

Zwolnienia podatkowe są instrumentem, który nie służy stymulowaniu przedsiębiorczości w takim stopniu jak np. wysokość stawek podatkowych. Zauważa się tendencję do odchodzenia od tego rodzaju preferencji zarówno w krajach Unii jak i w Polsce. Wydaje się, że lepsze efekty gospodarcze można osiągnąć poprzez uproszczenie skali podatków czy wprowadzenie korzystnego dla przedsiębiorstw systemu amortyzacji środków trwałych. Takie zmiany są wprowadzane zarówno w krajach Unii jak i w Polsce.

3. Zastosowanie ulg podatkowych i ich znaczenie dla rozwoju MSP

Ulg podatkowe są dużo częściej stosowane w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw niż zwolnienia podatkowe. Stanowią one jeden z instrumentów oddziaływania państwa na rozwój przedsiębiorstw. Państwo może kreować i pobudzać aktywność przedsiębiorstw, np. w sferze innowacji technologicznych, rozwoju przyszłościowych dziedzin wiedzy. Dodać należy, że wykorzystywanie ulg przyjętych w systemie podatkowym i konstruowanie pod ich kątem strategii przedsiębiorstwa może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu oraz podporządkowaniu kierunków rozwoju aktualnym priorytetom gospodarczym, np. realizacja programów ekologicznych, regionalnych, związanych z tworzeniem miejsc pracy dla niepełnosprawnych, w regionach zagrożonych bezrobociem itp. Ulgi podatkowe wcale nie muszą zniekształcać sygnałów płynących z rynku. Odpowiednia konstrukcja preferencji może zapewnić pozytywne efekty gospodarcze⁴. Ponadto pamiętać należy, że skuteczność motywacji określa jej ekonomiczny skutek. Ulgi podatkowe będą wówczas zachętą dla przedsiębiorstw, kiedy będą stanowić istotną dla nich kwotę. Dodać również należy, że zmorą polskiego systemu podatkowego są częste zmiany

⁴ por. J. Sokołowski, Zarządzanie przez podatki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 41

tytułów uprawniających do korzystania z ulg, zmiany ich konstrukcji, czy kwot ulg. Jest to bardzo niekorzystne dla podmiotów ubiegających się o prawa do tych preferencji. Brak stabilności prawa nie pozwala w sposób pełny i rzetelny ocenić skuteczności omawianych instrumentów. Dodać należy, że ulgi podatkowe nie powinny być zbyt liczne, ponieważ doprowadzić to może do erozji systemu podatkowego.

Ulg podatkowe pojawiły się w Polsce już w latach siedemdziesiątych. Natomiast szybki rozwój stosowania tych preferencji przypada na koniec lat 80.

Ulg podatkowe stosowane w latach osiemdziesiątych to przede wszystkim ulgi, które oddziaływały na określone dziedziny produkcji, a także ulgi promujące rozwój rodzimej przedsiębiorczości (ograniczanie importu, wzrost eksportu). Początek lat dziewięćdziesiątych przyniósł duże ograniczenie możliwości stosowania ulg. W latach 1990 – 1991 gdy rozpoczęto transformację podatkową głoszone bardzo szeroko zasady neutralności systemu podatkowego, przez którą rozumiano głównie brak ulg inwestycyjnych. Polityka w tym zakresie zmieniła się w 1993 r. W połowie tego roku wprowadzono system ulg inwestycyjnych w regionach wysokiego strukturalnego bezrobocia⁵, zapowiadając jednocześnie aktywację systemu podatkowego przez wprowadzenie w 1994 r. powszechnego systemu ulg inwestycyjnych.

Ulg inwestycyjne wprowadzone w latach 1993 – 1994 miały za zadanie stymulować działalność gospodarczą przedsiębiorstw. Konstrukcja nowych ulg inwestycyjnych była bowiem taka, że z jednej strony powinny być zachętą do zmiany kierunku wydawania wygoszparowanych środków finansowych z konsumpcji na inwestycje, z drugiej strony – do ujawniania dochodu i jego maksymalizacji.

Powszechne ulgi inwestycyjne dla polskich podmiotów wprowadzono Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r.⁶ Ulgi te różniły się od ulg stosowanych w latach 1989 - 1991 tym, że zostały powiązane z racjonalizacją kosztów, a co za tym idzie, efektywnością gospodarowania oraz wysokością ujawnionego dochodu lub przychodu, co uprzednio nie było wymagane.

W roku 1995 znowelizowano rozporządzenie z 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego⁷ przyjmując korzystniejsze dla podatników zmiany. W dokonywaniu odliczeń ujęto przedsiębiorców opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym.

W Polsce w 1994 r. około 28,6 tys. osób fizycznych i spółek cywilnych wykorzystało ulgi inwestycyjne o wartości 164,9 mln zł. Najlepszym okresem dla inwestorów był 1997 r., kiedy to około 30 tys. osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą uzyskało zmniejszenie podatku z tytułu odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych o powszechnym charakterze w kwocie 268,5 mln zł. Należy jednakże zwrócić uwagę, że osoby fizyczne odliczały około dziesięciokrotnie niższe wydatki w porównaniu z osobami prawnymi. Było to efektem tego, że dochody osób prawnych są nieporównywalnie wyższe w stosunku dochodów osób fizycznych. Tym samym większe były również wydatki przedsiębiorstw na inwestycje.

Dodać należy, że w pewnych sytuacjach z korzystaniem z ulg inwestycyjnych związane było duże ryzyko. U inwestora, który nie korzystał z ulg, niewielka zaległość podatkowa pociągała za sobą karę w postaci uregulowania zaległości łącznie z ustawowymi odsetkami za zwłokę. W przypadku inwestora, który korzystał z ulg, musiał on również zwrócić budżetowi uzyskane zniżki podatkowe oraz odsetki za zwłokę, ale od znacznie większej podstawy. Ulgi

⁵ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1993 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych na terenie gmin zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz. U. Nr 59, poz. 226).

⁶ Por. Dz. U. z 1994 nr 18 poz. 62 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego.

⁷ Por. Dz. U. z 1995 r., nr 18, poz. 62 i nr 68 poz. 295

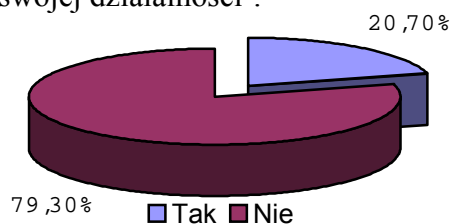
inwestycyjne w takich przypadkach mogły się stać bardzo kosztowną pułapką nawet dla przedsiębiorstw o dobrej kondycji finansowej.

Efektywność ulg inwestycyjnych z punktu widzenia ilości przedsiębiorstw korzystających z nich, była niska. Ulgi inwestycyjne były adresowane przede wszystkim do tych przedsiębiorstw, które uzyskiwały wysoką efektywność, a te z reguły posiadają własne środki na inwestowanie. Pośród adresatów omawianej preferencji nie znalazły się więc również małe i średnie przedsiębiorstwa.

Ustawa podatkowa na rok 2000 zniosła istniejące ulgi inwestycyjne. Nie spełniły one swojej roli. Nie okazały się one na tyle dużą zachętą by podatnicy podatku od dochodów osób prawnych stosowali je powszechnie (korzystało z nich tylko około 2% podmiotów gospodarczych funkcjonujących jako osoby prawne). Jednakże ci podatnicy, którzy zaczęli korzystać z ulgi inwestycyjnej będą mogli kontynuować jej realizację – prawa nabyte zostaną zachowane.

Utrzymano niektóre ulgi w specjalnych strefach ekonomicznych. Rząd spełnił oczekiwania Unii Europejskiej i przyjął 11.02.2003 r. projekt nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Dostosowuje ona pomoc publiczną istniejącą w Strefach do unijnych zasad⁸. Nowelizacja radykalnie zmienia warunki działania dużych inwestorów w specjalnych strefach, a w mniejszym stopniu - małych i średnich inwestorów. Zgodnie z nią przedsiębiorcy mogą dokonać dobrowolnej zamiany pozwoleń na działalność w strefie, podpisanych przed 1 stycznia 2001 r. i oferujących nieograniczone ulgi od podatku dochodowego aż do 2017 r., na nowe zezwolenie. W ich ramach: mali przedsiębiorcy mogą działać na dotychczasowych zasadach (nieograniczona ulga) tylko do końca 2011 r., a średnie do 31 grudnia 2010 r. Duże firmy, które weszły do specjalnych stref ekonomicznych przed 31 grudnia 1999 r., mogą korzystać z ulgi podatkowej do chwili, kiedy nie przekroczy ona 75 proc. wartości inwestycji; duże firmy, które dostały zezwolenie w 2000 r., dostaną ulgę tylko 50%. Jeszcze mniejszą - bo 30% dostaną firmy z sektora motoryzacyjnego.

W celu określenia stosunku polskich przedsiębiorców do preferencji podatkowych autorka przeprowadziła badania ankietowe. Badania te przeprowadzono na próbie 58 przedsiębiorstw prowadzących zróżnicowaną działalność na terenie całego kraju. Pośród badanych przedsiębiorstw dominują podmioty bardzo małe (do 10 zatrudnionych) – jest ich 65,6% wszystkich badanych przedsiębiorstw, są to przede wszystkim przedsiębiorstwa bez szczególnej formy prawnej – prowadzone przez osoby fizyczne (w 46,6%) o wielkości obrotu do 7 mln €. Pośród tej grupy przedsiębiorstw 79,3% nie korzystało z ulg i zwolnień podatkowych w całym okresie swojej działalności⁹.



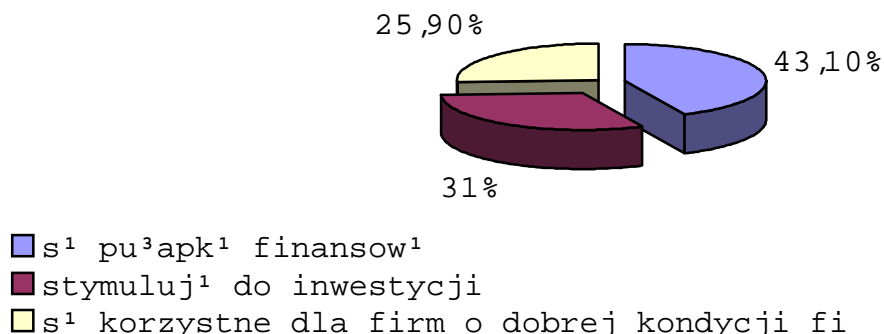
Wykres 1. Korzystanie z ulg i zwolnień okresowych w podatku dochodowym
Źródło: badania własne.

Mimo takiego wyniku przedsiębiorstwa te stosunkowo wysoko określają przydatność podatkowych ulg inwestycyjnych dla stymulowania inwestycji w przedsiębiorstwie. Na prośbę o określenie stosunku do ulg inwestycyjnych 31% badanych stwierdziło, że ulgi mogłyby wspierać inwestycje w przedsiębiorstwie. Sądzę, że należy podejście to uznać za

⁸ por. K. Niklewicz, Rząd przyjął w końcu projekt o nowelizacji SSE, „Gazeta Wyborcza”, 12.02.2003

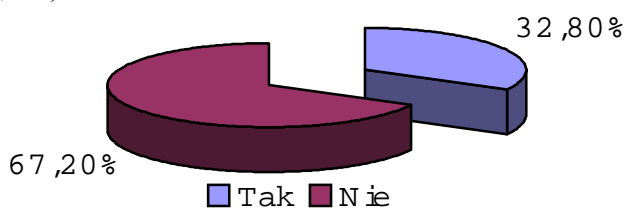
⁹ wyniki badań przedstawia wykres 1

wyraz wiary w skuteczność tego instrumentu polityki państwa w ogóle, bez odnoszenia go do warunków polskich. Świadczyć o tym może fakt, że aż 43,1% respondentów określiło ulgi inwestycyjne jako pułapkę finansową mogącą doprowadzić do upadku przedsiębiorstwa. 25,9% badanych stwierdziło, że ulgi inwestycyjne są korzystne jedynie dla przedsiębiorstw o dobrej kondycji finansowej¹⁰.



Wykres 2. Ocena podatkowych ulg inwestycyjnych przez przedsiębiorców
Źródło: badania własne

W opinii przedsiębiorców o zlikwidowanych już powszechnych ulgach inwestycyjnych na pytanie „Czy zlikwidowane ulgi inwestycyjne były instrumentem, który przyczynił się do faktycznego rozwoju przedsiębiorstw?” zdecydowana większość badanych odpowiedziała NIE (67,2%)¹¹.



Wykres 3. Ocena likwidacji ulg inwestycyjnych przez przedsiębiorców – czy ulgi przyczyniły się do rozwoju przedsiębiorstw

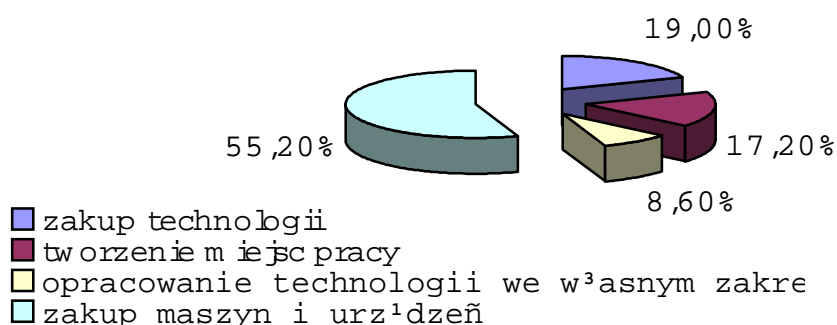
Źródło: badania własne

Podejście prezentowane przez ankietowanych obrazuje, w moim mniemaniu, stan wykorzystania preferencji podatkowych w Polsce. Niewiele przedsiębiorstw z nich korzystało, ponieważ uważa je za pułapkę finansową dla swojej firmy. Również niewiele firm uznaje wycofane już ulgi inwestycyjne za instrument skuteczny. Natomiast za pozytywny należy uznać fakt, że mimo takich doświadczeń z ulgami w polskim ustawodawstwie, przedsiębiorcy wykazują dużą dawkę optymizmu, uznając mimo wszystko przydatność takiego instrumentu w pobudzaniu inwestycji.

Należy się zastanowić nad postacią preferencji podatkowych. Czy powinny mieć taką postać jak to ma miejsce w krajach Unii? Sądzę, że znając realia polskiej gospodarki nie należy się dziwić odpowiedziom przedsiębiorców. W przeprowadzonych badaniach, na pytanie o tytuł preferencji, większość respondentów opowiedziała się rozwiązaniami stymulującymi tworzenie miejsc pracy (55,2%). 19% respondentów uważa, że dobrym tytułem preferencji jest zakup maszyn i urządzeń a 17,2%, że zakup technologii.

¹⁰ zob. wykres nr 2

¹¹ patrz wykres 3

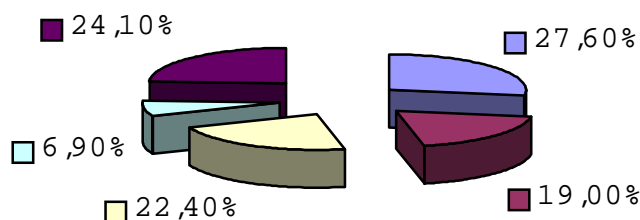


Wykres 4. Jaki powinien być tytuł preferencji według przedsiębiorców

Źródło: badania własne

Żadne z ankietowanych przedsiębiorstw nie uznało za słuszne umieścić na liście preferencji wydatków na badania i rozwój, export czy szkolenie pracowników. Sądzę, że takiego stanu rzeczy należy upatrywać w stanie polskiej gospodarki. Ogromna liczba bezrobotnych, stare technologie - to są problemy większości polskich przedsiębiorstw. Wydatki na badania i rozwój, które są tak częstym tytułem ulg w krajach Unii nie są uznane za preferencje pierwszej potrzeby w przedsiębiorstwach polskich. Większy odsetek polskich przedsiębiorców woli kupić technologię niż ją opracować we własnym zakresie. Sądzę, że winę ponosi tu słabe zaplecze techniczne polskich przedsiębiorstw oraz mała ilość specjalistów. Widoczne są tu wieloletnie zaległości polskiej gospodarki. Ankietowani opowiedzieli się przede wszystkim za ulgą popierającą tworzenie nowych miejsc pracy. W świetle obowiązujących przepisów wysokość tzw. kosztów pracy, które towarzyszą każdemu zatrudnionemu pracownikowi, jest istotnym obciążeniem pracodawcy. Nie można się dziwić, że respondenci optują za ulgą, która z pewnością, chociaż częściowo, zrekompensowałaby ten koszt. Ankietowani zostali poproszeni o wskazanie, ich zdaniem, najodpowiedniejszych instrumentów proinwestycyjnych polityki państwa. Do wyboru pozostawiono następujące odpowiedzi: zwiększone stawki amortyzacyjne niektórych maszyn i urządzeń; amortyzację przyspieszoną; inwestycyjny kredyt podatkowy (wyłączenia z podstawy opodatkowania części lub całości dochodów przeznaczonych na inwestycje); ulgi od podatku; zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (pierwsze 3 lata); zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorstw prowadzących szczególnie rodzaj działalności; tanie kredyty dla nowopowstających przedsiębiorstw; tanie kredyty dla przedsiębiorstw; gwarancje i poręczenia kredytowe. Ankietowani wybrali następujące proinwestycyjne instrumenty polityki państwa: amortyzację przyspieszoną (24,1%), inwestycyjny kredyt podatkowy (wyłączenie z podstawy opodatkowania całości lub części dochodów przeznaczonych na inwestycje) – 22,4%, zwolnienie podatkowe dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność – 27,6%, tanie kredyty dla przedsiębiorstw – 19%.¹²

¹² patrz wykres 4

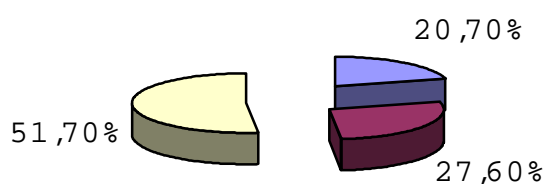


- zwolnienie podatkowe dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność
- tanie kredyty dla przedsiębiorstw
- inwestycyjny kredyt podatkowy

Wykres 5. Ocena proinwestycyjnych instrumentów polityki państwa przez przedsiębiorców
Źródło: badania własne

Taki wynik badań nie powinien dziwić. Nowopowstałe przedsiębiorstwa potrzebują czasu, by osiągnąć zyski i móc na bieżąco regulować swoje zobowiązania. Potrzebują przede wszystkim zasilenia kapitałowego czy to w postaci preferencyjnego kredytu, czy też w postaci obniżenia podstawy wymiaru podatku (ankietowani opowiedzieli się przede wszystkim za zwolnieniem z podatku w początkowych latach działalności, możliwością zastosowania amortyzacji przyspieszonej oraz za inwestycyjnym kredytem podatkowym).

Natomiast większość przedsiębiorstw, bo aż 51,7% opowiedziało się za preferencjami o precyzyjnie określonym zarówno podmiotowo jak i przedmiotowo charakterze. Oznacza to, że pojęcia w systemie podatkowym powinny być precyzyjnie sformułowane. Brak szczególnie wytyczonych ram postępowania, zbyt duża autonomia urzędników skarbowych, którzy mogą dokonywać własnej interpretacji przepisów, może spowodować, że preferencje podatkowe zamiast popierać pewne zachowania gospodarcze nie będą spełniać swojej roli (jak to miało miejsce w przypadku powszechnych ulg inwestycyjnych)¹³.



- podmiotowy (dla przedsiębiorstw spełniających określone warunki)
- przedmiotowy (dla szczególnych rodzajów wydatków przedsiębiorstw)
- precyzyjnie określony zakres zarówno przedmiotowych podmiotowych preferencji

Wykres 6. Jaki charakter powinny mieć preferencje dla przedsiębiorstw według przedsiębiorców

Źródło: badania własne.

¹³ patrz wykres 6

Kraje członkowskie Unii stosują szereg zachęt gospodarczych mających na celu pobudzenie przedsiębiorczości. Najczęściej spotyka się różnego rodzaju preferencyjne kredyty i pożyczki, gwarancje kredytowe oraz granty. Są to rozwiązania szczególnie atrakcyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw, które mają problemy z pozyskaniem kapitału. Spotykane są również zachęty umiejscowione w systemach podatkowych poszczególnych państw, przede wszystkim w formie ulg inwestycyjnych. Ulga taka może mieć postać np.: odliczenia części wydatków inwestycyjnych od podstawy opodatkowania albo od podatku dochodowego. Jednak stosowanie ich uznawane jest przez kraje członkowskie UE za wyjątkowe i każdorazowo uzgadniane z Komisją Europejską.

Lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte to okres, w którym, podobnie jak w Polsce, w krajach Unii ulgi inwestycyjne były szeroko stosowane. Miały one na celu przede wszystkim wyrównać znaczne opóźnienie techniczne i technologiczne Europy w stosunku do Japonii i Stanów Zjednoczonych.

Obecnie zakres preferencji inwestycyjnych w państwach należących do Unii znacznie ograniczono. Głównymi tytułami uprawniającymi do korzystania z tych preferencji podatkowych są np. inwestycje w zakresie ochrony środowiska i energooszczędne, wydatki w zakresie badań i rozwoju, ulgi inwestycyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw, ulgi z tytułu wzrostu zatrudnienia (w tym osób niepełnosprawnych) i szkolenia pracowników, ulgi z tytułu podjęcia określonej działalności (dla nowych przedsiębiorstw) oraz inwestycje w sektorze turystycznym.¹⁴ Przykładowe rozwiązania prezentowane są poniżej.

We Francji preferencje podatkowe są skierowane na rozwój poszczególnych rodzajów działalności. Niektóre wydatki są kwalifikowane jako kredyt podatkowy, który może być odjęty od należnego podatku od spółek. Są to przede wszystkim wydatki na badania i rozwój oraz wydatki związane z doskonaleniem zawodowym. Są to bardzo często używane w praktyce podatku dochodowego tytuły ulg. Przedsiębiorstwa mogą również korzystać z kredytów podatkowych na wydatki związane z rozwojem firmy, kredyt dla przedsiębiorstw funkcjonujących w regionie Francji Północnej (dla przedsiębiorstw zatrudniających przynajmniej 10 osób). Jest to bardzo uniwersalne podejście do kwestii preferencji, nie dyskryminuje żadnego rodzaju przedsiębiorstw, promuje pewne rodzaje działalności.

Irlandia podobnie jak Wielka Brytania, w podatku od dochodów osób prawnych oferuje ulgi kapitałowe na amortyzację środków trwałych. Można tu dostrzec pewne preferencje dla niektórych gałęzi przemysłu jak eksploatacja ropy naftowej (100% ulgi, jeśli zwykle maszyny i urządzenia 15% przez pierwsze 6 lat używania i 10% przez kolejne 7 lat). Ulgi kapitałowe były również stosowane w specjalnych strefach, jakimi są Dublin i Shannon Free Zone. Mają one postać przyspieszonych ulg kapitałowych na wydatki na B&R (400% potrącenia w okresie 3 lat, tylko dla przedsiębiorstw objętych 10% stawką podatku od dochodów osób prawnych). Liberalny system podatkowy w zakresie stawek podatkowych przyczynił się w przypadku Irlandii do braku wyraźnych zachęt w postaci ulg podatkowych dla małych i średnich przedsiębiorstw (gdyż i tak odnoszą one korzyści z niskich stawek podatków dochodowych). Można zauważyć silne popieranie rozwoju przedsiębiorstw poprzez ulgi kapitałowe na badania i rozwój.

Ulgi w podatku od dochodów osób prawnych w Wielkiej Brytanii są oferowane w postaci ulg kapitałowych na amortyzację środków kapitałowych używanych w działalności handlowej¹⁵. Ulgi kapitałowe mogą być stosowane w roku ich powstania i kwoty niewykorzystanych ulg mogą zostać odjęte od przyszłych zysków kapitałowych lub przeniesione wstecz na okres do 3 lat. Różne kategorie wydatków kapitałowych redukują zyski do opodatkowania w różny sposób. Wydatki na urządzenia mechaniczne i maszyny są

¹⁴ por. A. Ryszkiewicz, Ulgi inwestycyjne w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, „Przegląd Podatkowy” 1999, nr 7, s.11

¹⁵ www.ifs.org.uk/taxsystem A Survey of the UK Tax System

amortyzowane metodą degresywną (stawka 25%), wydatki na budynki przemysłowe, hotele i niektóre budynki handlowe – amortyzacja liniowa 4% rocznie.

W Wielkiej Brytanii funkcjonują również specjalne obszary ochronne (Assisted Areas), których zadaniem jest wspieranie rozwoju regionalnego. Jedną z kategorii tych obszarów jest przeznaczona dla małych i średnich przedsiębiorstw. System preferencji oparty jest na grantach udzielanych przedsiębiorstwom. Kwota grantu jest przedmiotem limitu i waha się w zależności od kategorii obszaru. Jeśli zostanie stworzona odpowiednia ilość miejsc pracy, możliwe jest uzyskanie grantu w wysokości 10% – 15% wydatków na dany projekt (nie jest to maksymalna wielkość grantu). Podobne rozwiązania obowiązują również Irlandii Północnej.

Stopniowo likwidowane są brytyjskie strefy przedsiębiorczości (zostały założone, żeby rewitalizować obszary miejskie przez bodźce podatkowe i inne instrumenty polityki państwa). Strefy funkcjonowały przez 10 lat. Firmy założone w strefie są zwolnione z podatków gminnych, mogą mieć również 100% ulgi kapitałowej na wybudowanie budynków. Poza tym funkcjonują ulgi związane z wydatkami na badania i rozwój oraz eksport i szkolenia.

Pewna liczba motywacji podatkowych skierowana jest do małych i średnich przedsiębiorstw. Ulga kapitałowa na zakup większości maszyn i urządzeń¹⁶ w wysokości 40% może być wykorzystana w pierwszym roku działalności (budynki o długim okresie korzystania nie podlegają uldze 1-go roku). Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii odbywa się również poprzez kredyt podatkowy na badania i rozwój w tych przedsiębiorstwach¹⁷. Dostrzeżono ogromną rolę jaką odgrywa ta grupa przedsiębiorstw w rozwoju współczesnej gospodarki. Badania i rozwój (dla potrzeb podatkowych określa się kwoty wydatków na te dziedziny) są niezwykle istotne dla współczesnych przedsiębiorstw, których rozwój bazuje przede wszystkim na wiedzy. I tak jakkolwiek firma, która spełnia kryteria kwalifikujące ją do grona małych i średnich przedsiębiorstw, a która wydaje ponad £25000 rocznie na badania i rozwój może potrącić z zysków 150% kosztów na ten cel.

W Hiszpanii podatek od spółek został zreformowany, co pozwoliło na udzielenie preferencji małym firmom zarówno w sferze stawek opodatkowania, jak i ulg i zwolnień. Podatek od działalności gospodarczej został skoordynowany z podobnymi obciążeniami płaconymi przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Łącznie te zmiany mają za zadanie nie tylko uprościć obciążenia podatkowe małych i średnich przedsiębiorstw ale i wywierać pozytywny wpływ na tworzenie miejsc pracy, szczególnie w przypadku zatrudniania pierwszych pracowników przez przedsiębiorstwa jednoosobowe (przez tzw. samozatrudnionych). Również wsparcie dane inwestycjom ma wywrzeć pozytywny efekt na tworzenie nowych miejsc pracy.

Niemcy w dalszym ciągu inwestują we wschodnią część swojego kraju, tam też jest skierowana większość ulg¹⁸. Ulga inwestycyjna, która dotyczy wschodnich landów Niemiec obejmuje inwestycje rozpoczęte od 31.12.1998. Przedsiębiorca może potrącić 10% ze swojego podatku (przedsiębiorstwa przynoszące straty uzyskują zwrot kosztów). Uregulowania te dotyczą przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych zatrudniających do 250 pracowników oraz przedsiębiorstw hurtowych i detalicznych zatrudniających do 50 pracowników. Ulgi te nie dotyczą przemysłu i działalności gospodarczej prowadzonej w specjalnych strefach. Wysiłek inwestycyjny Niemiec jest ukierunkowany na wyrównanie poziomu gospodarek byłych Niemiec Wschodnich i Zachodnich. Słusznie zauważono tu rolę małych i średnich przedsiębiorstw i to do nich są przede wszystkim skierowane ulgi

¹⁶ po 2.07.98

¹⁷ www.inlandrevenue.uk

¹⁸ www.bundesfinanzministerium.de - Ministerium der Finanzen

podatkowe¹⁹.

Ulgi podatkowe są narzędziami stosowanymi w gospodarkach badanych krajów stosunkowo często. Przede wszystkim zaś są to ulgi inwestycyjne. Stosowanie odpowiednio skonstruowanych ulg podatkowych pobudza określone rodzaje działalności lub działalność wyszczególnionych podmiotów. Tytuły ulg podatkowych to najczęściej badania i rozwój, ochrona środowiska, zakup maszyn i urządzeń. Spotyka się również ulgi skierowane do wyłącznie do małych i średnich przedsiębiorstw, mają one na celu głównie promowanie ich startu i pomoc w pierwszych latach działalności. Można jednak zauważyć tendencję do ograniczania stosowania ulg podatkowych. Nie są one już tak powszechne w systemach podatkowych jak w latach siedemdziesiątych czy osiemdziesiątych. Jednakże ulgi podatkowe w dalszym ciągu występują w systemach podatkowych.

Próby porównania ulg stosowanych w krajach Unii oraz w Polsce wypadają na niekorzyść Polski. Miarą powodzenia ulg inwestycyjnych w Polsce może być odsetek przedsiębiorstw, które z nich korzystały. Wygórowane wymagania, niejasne przepisy dotyczące warunków koniecznych do spełnienia, by przedsiębiorstwo mogło zastosować powszechną ulgę inwestycyjną w Polsce – te czynniki spowodowały małą popularność tego instrumentu wśród polskich przedsiębiorców. Małe i średnie przedsiębiorstwa, które dzięki odpowiednio skonstruowanym ulgom inwestycyjnym mogłyby zapewnić sobie szybki rozwój, z powszechnej ulgi inwestycyjnej korzystały w bardzo niewielkim zakresie. Przyczyn takiego stanu można upatrywać w następujących zdarzeniach. Rozporządzenie o ulgach inwestycyjnych, a także zapis ustawy obowiązujący od 1997 r. nie było samodzielnym aktem prawnym w tym sensie, że właściwie wymaga dobrej znajomości wielu innych aktów prawnych. Ponadto istotną kwestią jest ustalenie parametrów uprawniających do korzystania z ulg inwestycyjnych na bardzo wysokim poziomie oraz ograniczenie zakresu tytułów inwestycyjnych uprawniających do skorzystania z ulg inwestycyjnych. Takich warunków nie mogła spełnić większość małych i średnich przedsiębiorstw. Również konsekwencje popełnienia błędu czy „potknięcia się” podmiotu gospodarczego są bardzo surowe. W wielu firmach, w których prowadzono kontrolę zasadności skorzystania z ulg inwestycyjnych, uznano, że podatnicy nie nabyli prawa do odliczenia poniesionych wydatków inwestycyjnych i kwotę tego odliczenia dopisano im do dochodu, uznając jednocześnie, że powstała zaległość podatkowa, którą należy uiścić wraz z odsetkami, licząc od dnia złożenia sprawozdania rocznego. Trudno uznać takie podejście organów podatkowych za chęć wspierania inwestycji oraz rozwoju small biznesu.

3. Zakończenie

Jaka przyszłość czeka ulgi i zwolnienia podatkowe? Zarówno w badanych krajach Unii jak i w Polsce można zauważyć tendencję do ograniczania tytułów ulg i zwolnień podatkowych. Porównując istniejące w Polsce ulgi inwestycyjne²⁰ z ulgami inwestycyjnymi w Niemczech, należy zauważyć, że niemieckie uregulowania dotyczące pomocy i tzw. ulgi inwestycyjnej preferują głównie takie inwestycje, jak ochrona środowiska, badania i rozwój oraz w zakresie wytwarzania i podziału energii. Należy zauważyć, że są to tytuły preferencji bardzo popularne w analizowanych gospodarkach. W Polsce jednak potrzeba silnych bodźców, które mogłyby pobudzić gospodarkę. Co prawda zainteresowanie ulgami inwestycyjnymi było w naszym kraju niewielkie, jednak winę za to ponoszą przede wszystkim wygórowane warunki uzyskania prawa do korzystania z preferencji oraz brak jasności przepisów dotyczących ww. ulg. W 2000 r. zlikwidowano ulgi inwestycyjne, w zamian za to obniżono stawkę podatku od dochodu osób prawnych oraz zwiększono

¹⁹ por. O. Jacobs, Ch. Sprengel, *European Tax Analyzer*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1996, s. 45

²⁰ funkcjonujące w naszym systemie podatkowym na zasadzie praw nabytych

wysokość dokonywania odpisów amortyzacyjnych. Nie należy się, w moim przekonaniu, godzić na całkowitą likwidację ulg inwestycyjnych, na które wzrastałby „popyt”, gdyby zmieniono przepisy podatkowe dotyczące nabycia i utraty prawa do ulgi inwestycyjnej. Celowe byłoby rozdzielenie ulg dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla przedsiębiorstw dużych. Podobne rozwiązania z powodzeniem funkcjonują w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej. Dodatkowo należy pamiętać, że zakup dóbr inwestycyjnych powoduje, że państwo i gminy mają wpływy z tytułu podatku VAT, dochodowego od osób prawnych, fizycznych, niekiedy z tytułu podatku akcyzowego, od nieruchomości itd. Następuje aktywizacja rynku pracy, a w efekcie może nastąpić rozwój gospodarki. Precyzja określenia tytułu i podmiotu preferencji, którą postulowała większość ankietowanych, jest podstawą wprowadzenia jakiegokolwiek ulgi. Jest to możliwe, jeżeli parlament stworzy przejrzysty i prosty akt prawny, regulujący warunki i zasady dokonywania odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz określający warunki i przypadki, w których podatnik nabywa do nich prawa.