

# Wanda Pełka

---

## Podatkowe i finansowe instrumenty wspierania rozwoju innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 34, 212-218

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WANDA PEŁKA

Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie

## PODATKOWE I FINANSOWE INSTRUMENTY WSPIERANIA ROZWOJU INNOWACJI W MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTWACH

### Wprowadzenie

Rozwój innowacyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw stanowi obecnie jeden z podstawowych warunków wzrostu gospodarczego i trwałego zatrudnienia. Potrzeba eliminowania luki kapitałowej, przejawiającej się brakiem kapitału długoterminowego na innowacje we wczesnych fazach rozwoju przedsiębiorstw, oznacza potrzebę tworzenia sprzyjającego środowiska zarówno dla przedsiębiorstw jak i inwestorów. Kraje stosują różne rozwiązania o charakterze fiskalnym i podatkowym na rzecz rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw. Należy jednak podkreślić, że tylko niektóre państwa stworzyły systemy wsparcia rozwoju innowacji skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw.

Celem artykułu jest ukazanie najnowszych trendów w zakresie finansowania innowacji przez sektor publiczny. W artykule postawiono tezę, iż najbardziej skutecznym narzędziem wspierania innowacyjności małych i średnich firm są ulgi podatkowe, szczególnie w odniesieniu do prac badawczo-rozwojowych.

### Argumenty na rzecz roli sektora publicznego w procesie rozwoju innowacji

Podstawowym problemem rozwoju działalności innowacyjnej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw jest luka kapitałowa, przejawiająca się niedoborem środków na inwestycje długoterminowe. Czynniki silnie determinującymi możliwości eliminowania wyżej wymienionej luki są niedoskonałości mechanizmu rynkowego (*market failures*), do których należy zaliczyć problem asymetrii informacji (*information asymmetry*), występowanie zjawiska pozytywnych efektów zewnętrznych (*spillovers*) oraz wysokie ryzyko działalności innowacyjnej, szczególnie w odniesieniu do prac badawczo-rozwojowych<sup>1</sup>.

Zjawisko asymetrii informacji występuje wówczas, gdy jedna ze stron transakcji dysponuje większym zasobem informacji niż druga. Brak odpowiedniej informacji na temat

---

<sup>1</sup> *Innovation market failures and state aid: developing criteria*. Report prepared by DG for Enterprise and Industry European Commission, Brussels, November 2005.

ryzyka i spodziewanych efektów obniża skłonność inwestorów do finansowania rozwoju firmy, a tym samym ogranicza możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł kapitału. Powoduje to niedobór kapitału w obszarze działalności innowacyjnej, cechującej się wysokim ryzykiem i koniecznością ponoszenia znaczących nakładów na prace badawczo-rozwojowe (B+R).

Kolejną przyczynę nieefektywności mechanizmu rynkowego w zakresie finansowania innowacji stanowią pozytywne efekty zewnętrzne, które pojawiają się wówczas, gdy korzyści z działalności innowacyjnej firmy czerpią również inne podmioty nieponoszące związanych z tym wydatków. W sytuacji gdy kapitałodawca może uzyskać tylko część korzyści, jakie wynikają z realizacji innowacyjnego projektu, opłacalność przedsięwzięcia zdecydowanie się obniża i zniechęca potencjalnych inwestorów do lokaty kapitału w innowacje. Na rynkach cechujących się wysokim poziomem konkurencji, szczególnie w przypadku intensywnych w wiedzę technologiczną produktów, istotne znaczenie ma także skracanie się cyklu życia innowacyjnych wyrobów. Z tego względu nowe produkty muszą być oferowane po coraz niższej cenie. W sytuacji braku mechanizmu kompensującego straty, przedsiębiorstwa cechuje niższa skłonność do inwestowania w innowacje<sup>2</sup>.

Projekty innowacyjne charakteryzują się wyższym ryzykiem w porównaniu z projektami bazującymi na tradycyjnych produktach i technologiach, jak również wielością tych ryzyk, występujących w sferze rynkowej i technicznej, a także zarządzania działalnością innowacyjną. Utrudnia to wycenę projektu i uniemożliwia określenie jego rentowności. Do ryzyk tych należą: ryzyko wynikające ze specyfiki innowacji, ryzyko rynkowe determinowane koniunkturą w branży, poziomem konkurencji i barierami wejścia na rynek czy też ryzyko będące wynikiem uwarunkowań makroekonomicznych i globalnych<sup>3</sup>. Na poziom ryzykowności projektów innowacyjnych istotny wpływ ma długi okres zwrotu z inwestycji. Decyduje o tym rozpoczęcie projektu w fazie badań i wydłużony okres wprowadzania produktu na rynek.

Powyższe zjawiska powodują, że niezbędna jest interwencja władz publicznych w zakresie tworzenia takich narzędzi, które pozwolą wyeliminować lukę w nakładach na innowacje poprzez obniżenie kosztu inwestycji. Służą temu generalnie dwa rodzaje instrumentów<sup>4</sup>:

- 1) instrumenty finansowe – obejmują bezpośrednie wsparcie państwa dla innowacji w sektorze prywatnym w postaci subsydiów, grantów i pożyczek. Instrumenty finansowe są wykorzystywane najczęściej w celu realizacji kluczowych projektów, rozwoju przedsiębiorstw z priorytetowych branż i sektorów oraz rozwoju nowych

---

<sup>2</sup> O. Alfranca, *Scientific Policy and Free Riders*, "International Advances in Economic Research", February 2001, Vol. 7, No. 1, s. 147–158.

<sup>3</sup> A. Pomykalski, *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa 2001.

<sup>4</sup> J. Guinet, H. Kamata, *Do Tax – Incentives Promote Innovation?*, "The OECD Observer" nr 202, October/November 1996.

technologii. Jest to rodzaj wsparcia publicznego łatwy do kontroli przez rząd, ponieważ kwota wsparcia finansowego jest z góry ustalona. Z drugiej jednak strony procedury administracyjne utrudniają firmom dostęp do tego rodzaju środków finansowych;

- 2) instrumenty podatkowe – obejmują różnego rodzaju ulgi, które mają na celu obniżenie kosztu wdrażania innowacji i skłonienie firm do inwestycji. Instrumenty podatkowe stanowią element narodowych systemów podatkowych i pozwalają przedsiębiorstwom zredukować wysokość płaconych podatków poprzez odliczanie wydatków na innowacje. W ostatecznym rozrachunku pozwala to obniżyć koszt inwestycji. Należy przy tym zaznaczyć, że ulgi podatkowe nie są obciążone takimi procedurami administracyjnymi jak instrumenty finansowe. Z tego względu są bardziej skutecznym środkiem stymulującym wzrost wydatków na innowacje i są stosowane głównie w krajach, cechujących się niskimi nakładami na działalność innowacyjną. Ulgi podatkowe pozwalają ponadto przedsiębiorstwom samodzielnie decydować o sposobie wydatkowania dodatkowych środków na rozwój innowacji, na co nie pozwalają na przykład zasady udzielania subsydiów. Ulgi podatkowe są jednak bardziej złożonymi narzędziami niż instrumenty finansowe. Ich konstrukcja i cele nie powinny naruszać zasad obowiązującego w danym kraju systemu podatkowego<sup>5</sup>.

Ulgi podatkowe, stosowane przez kraje w odniesieniu do innowacji coraz częściej odnoszą się do pierwszych faz działalności innowacyjnej przedsiębiorstw i obejmują małe i średnie firmy. Rządy krajów cechuje przy tym coraz większa świadomość wspierania tych segmentów działalności innowacyjnej, które w największym stopniu dotyka problem niedoskonałości rynku. Dotyczy to głównie prac badawczo-rozwojowych, których wynik cechuje się wysokim ryzykiem i w przypadku którego, firmy powstrzymują się od dokonywania inwestycji.

### **Instrumenty podatkowe i finansowe jako stymulatory rozwoju innowacji**

Pierwszą grupę narzędzi polityki wspierającej rozwój innowacji stanowią instrumenty o charakterze fiskalnym, będące elementem obowiązującego w danym kraju systemu podatkowego. Instrumenty te cechują się różnorodnymi rozwiązaniami, odzwierciedlającymi odmienne priorytety rządów i strukturę gospodarek. Generalnie, w celu stymulowania rozwoju innowacji stosuje się następujące rodzaje ulg podatkowych<sup>6</sup>:

- odliczenia od dochodu (*tax allowances, tax deferrals*),
- kwoty wolne od podatku (*tax credits*),
- ulgi z prolongatą (*extended incentives*).

---

<sup>5</sup> A.M. Sanchez-Granados, *Taxation in fostering innovation: a direct or indirect impact?*, "Paradigmes", May 2008, s. 112.

<sup>6</sup> *Promoting innovation by tax incentives. A review of strategies and their importance to biotech growth*, European Commission 2006.

Odliczenia od dochodu typu *tax allowances* stosowane są przez państwa najczęściej w odniesieniu do wydatków na prace badawczo-rozwojowe, tj. kosztów materiałów lub wynagrodzeń kadry naukowej. Firmy inwestujące w prace badawcze mogą otrzymać ulgę w postaci możliwości potrącenia określonej kwoty wydatków od dochodu do opodatkowania. Przyjęte w niektórych państwach rozwiązania pozwalają firmom odliczyć od dochodu więcej niż 100% poniesionych wydatków na B+R. Wartość tego rodzaju ulgi dla firmy zależy od wysokości stawki podatkowej, która obowiązuje przedsiębiorstwo. Drugi rodzaj odliczeń od dochodu tzw. *tax deferral* przyjmuje najczęściej formę przyspieszonej amortyzacji na wydatki z tytułu zakupu infrastruktury badawczo – rozwojowej. Przyspieszona amortyzacja pozwala firmom na wcześniejsze dokonywanie odpisów amortyzacyjnych niż to wynika z ekonomicznego zużycia środka trwałego. Efektem zastosowania powyższych ulg jest obniżenie podstawy opodatkowania i wysokości płaconego podatku.

Kwota wolna od podatku (*tax credit*) to instrument odnoszący się bezpośrednio do podatku płaconego przez przedsiębiorstwo. Zastosowanie powyższej ulgi polega na odjęciu od naliczonego podatku, kwoty stanowiącej procent wydatków poniesionych na działalność innowacyjną. Korzyści wynikające z zastosowania tego narzędzia są niezależne od wysokości stawki podatku korporacyjnego. Generalnie, istnieją cztery różne sposoby, na które instrument ten może być stosowany. Są to następujące rozwiązania:

- a) mechanizm wartościowy – ulga jest wyrażona w postaci procentu nakładów na innowacje. Na przykład, jeśli w danym kraju stawka ta wynosi 25%, to oznacza to, że firma dostaje 25 euro ulgi podatkowej dla każdego 100 euro wydatków. System ten ma tę zaletę, że jest stosunkowo łatwy w obsłudze. Wadą jest natomiast brak gwarancji dla rządu, że firmy będą reinwestować wartość ulgi w działalność innowacyjną;
- b) drugi mechanizm bazuje na wydatkach krańcowych przedsiębiorstwa. Aby spowodować wzrost wydatków na innowacje, niektóre kraje uzależniają możliwość skorzystania z ulgi wzrostem wartości wydatków na innowacje w określonym czasie. Ulgi w takim przypadku są kalkulowane jako procent zmiany wartości nakładów w danym roku w stosunku do roku poprzedniego. Główną zaletą tego rozwiązania jest oparcie instrumentu na wzroście nakładów na innowacje, natomiast wadę stanowią trudności administrowania;
- c) trzeci stosowany mechanizm stanowi połączenie wyżej wymienionych rozwiązań, czyli mechanizmu wartościowego z mechanizmem wzrostu wydatków;
- d) czwarta możliwość sprowadza się do wyboru innej kombinacji rozwiązań. Na przykład może to być połączenie przyspieszonej amortyzacji z kwotą wolną od podatku.

Ułga z prolongatą (*extended incentive*) jest to instrument skierowany do przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, nieosiągających zysku i niepłacących podatku. W sytuacji gdy firmy te nie osiągają dodatniego wyniku finansowego nie mogą odnosić

korzyści z zastosowania odliczeń od dochodu i kwot wolnych od podatku. Rozwiązaniem w tym przypadku jest zagwarantowanie firmom możliwości przesunięcia w czasie momentu skorzystania z powyższych instrumentów, czyli w latach, w których firma będzie uzyskiwać wysoki zysk. Do wydatków objętych tym rozwiązaniem należą: koszty społeczne powstające w związku z zatrudnieniem pracowników przy pracach badawczo-rozwojowych lub też zwolnienie z płacenia podatku od nieruchomości. Z uwagi jednak na to, że młode firmy wdrażające innowacje bardziej potrzebują środków na bieżącą działalność niż redukcji podatków w przyszłości, w celu wsparcia takich firm, kraje wprowadzają ulgi podatkowe w postaci natychmiastowych płatności gotówkowych.

Instrumenty finansowe, w przeciwieństwie do rozwiązań o charakterze podatkowym, są bezpośrednimi narzędziami polityki państwa na rzecz stymulowania rozwoju innowacji. Należą do nich subsydia i pożyczki. Jedną z form subsydiów są granty, które zwykle wymagają również własnego udziału finansowego odbiorcy grantu. Zaletą grantu jest to, że pozwala obniżyć ryzyko przedsiębiorcy z tytułu inwestycji w innowacje. Jego ewentualna strata jest ograniczona jedynie do wysokości własnego udziału w projekcie. Istotną cechą grantu jest również brak obowiązku zwrotu otrzymanych środków zanim projekt zacznie generować dodatnie przepływy pieniężne. Takich cech nie posiadają pożyczki. W przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia, firma zobowiązana jest spłacić pożyczkę w całości. Z tego też względu pożyczki mogą stanowić ważne źródło finansowania dopiero w późniejszych fazach istnienia innowacyjnego projektu, gdy jego ryzyko znacznie się obniży<sup>7</sup>.

### **Instrumenty wsparcia rozwoju innowacji w małych i średnich firmach**

Kraje stosują różne rozwiązania o charakterze fiskalnym i podatkowym na rzecz rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw. Należy jednak podkreślić, że tylko niektóre kraje stworzyły systemy wsparcia skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw. Generalnie widoczny jest trend odchodzenia od instrumentów bezpośrednich w postaci wszelkiego rodzaju subsydiów na rzecz instrumentów pośrednich, czyli stosowania ułatwień podatkowych. Powszechnie stosowane są różnego rodzaju ulgi podatkowe dla prac badawczo-rozwojowych. W przypadku grupy krajów EU-15 można zaobserwować, że w coraz większym stopniu wykorzystywane są kwoty wolne od podatku *tax credits*, spada natomiast znaczenie odliczeń od dochodu *tax allowances*. Pierwszy instrument w odniesieniu do B+R stosują: Hiszpania, Francja, Irlandia, Portugalia, Holandia i Wielka Brytania. Hiszpański system ulg podatkowych na rzecz B+R należy do najbardziej rozwiniętych na świecie i jest jednym z najlepszych w Europie. Firmy hiszpańskie mogą obniżyć płatności podatkowe o 50% kwoty rocznych wydatków na prace badawcze. Również Irlandia wprowadziła ulgi

---

<sup>7</sup> *Public financial support for commercial innovation. Europe and Central Asia Knowledge Economy Study Part I*, "Europe and Central Asia Chief Economist's Regional Working Paper Series", The World Bank, January 2006, Vol. 1, nr 1, s. 22.

w wysokości 20% od wzrostu wydatków. Z kolei Austria, Belgia, Dania i Wielka Brytania to przykłady krajów, które stosują odliczenia od dochodu. Niektóre kraje stosują również przyspieszoną amortyzację wydatków na środki trwałe i nieruchomości nabytych w celu prowadzenia działalności B+R.

Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej stosują głównie różnego rodzaju *tax allowances*. Najbardziej rozwinięty system wsparcia posiadają Węgry. Obecnie stosowane są tam różnego rodzaju narzędzia w celu stymulowania innowacji. Należą do nich: odliczenia w wysokości 100% na prace B+R lub w wysokości 300% jeśli firma ulokowana jest na uniwersytecie lub publicznym instytucie naukowym. Ponadto funkcjonują kwoty wolne od podatku na inwestycje w B+R, a także specjalne odliczenia od dochodu wyłącznie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Niektóre kraje stworzyły w ostatnich latach specjalne systemy podatkowe, ukierunkowane na określoną kategorię przedsiębiorstw, mianowicie pozwalające rozwijać młode innowacyjne firmy (*Young Innovative Company* – YIC). Do krajów tych należy Francja, Belgia, Wielka Brytania, Kanada, Holandia i Norwegia<sup>8</sup>. Francuski system dla młodych firm funkcjonuje od 2004 roku i obejmuje małe i średnie firmy działające na rynku krócej niż 8 lat, a ich wydatki na działalność badawczo-rozwojową stanowią co najmniej 15% ogółu wydatków. Firmy nie płacą podatku korporacyjnego przez pierwsze trzy lata udziału w systemie, a przez kolejne dwa płacą tylko połowę podatku. Ponadto przedsiębiorstwa przez osiem lat nie odprowadzają obciążeń socjalnych z tytułu zatrudnienia pracowników w zakresie prac badawczo-rozwojowych. Belgia wprowadziła podobne rozwiązania firm w 2006 roku. Warunkiem jest posiadanie statusu małej firmy, funkcjonującej nie dłużej niż 10 lat i której wydatki na B+R stanowią co najmniej 15% ogółu nakładów. Jedną z korzyści jest możliwość redukcji o 50% podatku od płac.

Kolejnym przykładem kraju, który stworzył instrumenty skierowane na rozwój prac badawczo-rozwojowych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw jest Wielka Brytania. Od 1 sierpnia 2008 roku obowiązuje zmodyfikowany system dla sektora MSP. Jeśli firma z sektora małych i średnich przedsiębiorstw nie osiąga zysku i nie może odnieść korzyści z tytułu obniżenia podatku, otrzymuje zwrot wydatków w wysokości do 2450 GBP dla każdego 10 000 GBP wydanych na działalność B+R. Z kolei jeśli przedsiębiorstwo uzyskuje zysk, w roku w którym ponosi wydatki na działalność badawczą może odliczyć od kwoty podatku 175% nakładów, co pozwala uzyskać korzyść w postaci zaoszczędzonego podatku w wysokości 15,75%.

Analiza nowych rozwiązań dla małych i średnich przedsiębiorstw wymaga oceny efektywności zastosowania tych narzędzi. W przypadku instrumentów podatkowych nasuwa się pytanie, czy ulgi z tytułu prowadzenia prac badawczo-rozwojowych prowadzą do znaczącego wzrostu wydatków na B+R w przedsiębiorstwie. Według prowadzonych

<sup>8</sup> *How to YIC. The YIC Status Handbook for Policy Makers*, The European Association for Bioindustries, September 2007.

dotychczas wyników badań, krótkookresowa elastyczność wydatków B+R w większości krajów kształtuje się na poziomie bliskim minus jeden, co stanowi dowód na to, że ulgi podatkowe pozytywnie wpływają na podejmowane prace B+R<sup>9</sup>. Z kolei oszacowanie elastyczności długookresowej pozwala stwierdzić, że dodatkowe wydatki na B+R powodowane przez ulgi podatkowe rosną w czasie. W krajach, w których takie rozwiązania są stosowane, wzrost wydatków na B+R osiąga wartość 10% podatków w przeciągu pierwszych dwóch lat, natomiast w okresie od pięciu do dziesięciu lat, wzrost wydatków na B+R osiąga 100% podatków<sup>10</sup>.

### Zakończenie

Problemem rozwoju działalności innowacyjnej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw jest luka kapitałowa, przejawiająca się niedoborem środków na inwestycje długoterminowe. Lukę tę powodują niedoskonałości mechanizmu rynkowego w zakresie alokacji kapitału na działalność innowacyjną. Konsekwencją tego stanu jest to, że niezbędna staje się interwencja władz publicznych, która pozwoli wyeliminować lukę w nakładach na innowacje poprzez obniżenie kosztu inwestycji. Służą temu instrumenty o charakterze fiskalnym i finansowym. Generalnie widoczny jest trend odchodzenia od instrumentów bezpośrednich w postaci wszelkiego rodzaju subsydiów na rzecz instrumentów pośrednich, czyli stosowania ułatwień podatkowych. Powszechnie stosowane są różnego rodzaju ulgi podatkowe dla prac badawczo – rozwojowych. Należy jednak podkreślić, że tylko niektóre kraje stworzyły systemy wsparcia rozwoju innowacji skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw.

## FISCAL AND FINANCIAL INSTRUMENTS FOR INNOVATION SUPPORT IN SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES

### Summary

The existing public financing tools can be divided into two categories: direct instruments (subsidies and loans) and indirect tools (tax incentives). Tax incentives for innovation activities are widely regarded as an important policy tool to stimulate private investment in this area. Numerous countries use them as general instruments for improving the domestic environment for innovation. Young Innovative Company status is a special tax category that allows access to public sector support through tax incentives for R&D intensive start-ups. France, Belgium, the UK, Canada, the Netherland and Norway are examples of countries that have special treatment of SMEs.

---

<sup>9</sup> B. Hall, J. Van Reenen, *How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence*. "Research Policy", 2000, Vol. 29, s. 449–469.

<sup>10</sup> R. Griffith, S. Reding, J. Van Reenen, *Measuring the cost effectiveness of an R&D tax credit for the UK*, „Fiscal Studies”, 2001, Vol. 22, nr 3, s. 375–399.