

Sławomir Zarebski

Polityka podatkowa Unii Europejskiej jako element wspomagania MŚP w warunkach kryzysu ekonomicznego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 39, 433-439

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SŁAWOMIR ZARĘBSKI

Uniwersytet Szczeciński

POLITYKA PODATKOWA UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ELEMENT WSPOMAGANIA MŚP W WARUNKACH KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Wprowadzenie

Małe i średnie przedsiębiorstwa są szczególnie narażone na skutki obecnego kryzysu ekonomicznego. Z tego powodu UE i jej organy nie pozostają bierne, ale usiłują podejmować różnego rodzaju działania, mające wspomóc MŚP w tym trudnym dla nich okresie. Wsparcie dokonywane przez UE oraz władze poszczególnych krajów dla małych i średnich podmiotów gospodarczych dotyczy szerokiego spektrum rozwiązań o charakterze politycznym, prawnym, finansowym i technicznym. Ważną rolę mogą odegrać w tym zakresie także instrumenty o charakterze podatkowym, dlatego unijna polityka podatkowa powinna adekwatnie reagować na aktualne potrzeby małych podmiotów gospodarczych. Artykuł przedstawia aktualne działania organów Unii Europejskiej (głównie Komisji Europejskiej) w zakresie podatkowych instrumentów wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, a także analizuje podstawowe programy unijne w tym zakresie, w kontekście roli, jakie mogą one spełnić w sytuacji kryzysu ekonomicznego.

Polityka podatkowa Unii Europejskiej wobec MŚP – podstawowe wyzwania wynikające z kryzysu gospodarczego

W Europie funkcjonuje około 25 mln małych przedsiębiorstw, które zatrudniają blisko 95 mln osób i stanowią ponad 99% wszystkich przedsiębiorstw w UE¹. Małe i średnie przedsiębiorstwa (których zatrudnienie nie przekracza 250 pracowników, a obrót roczny jest mniejszy niż 50 mln euro), wykreowały w ostatnich latach 80% nowych miejsc pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Podmioty te mają olbrzymie znaczenie, zarówno dla gospodarczego jak i społecznego rozwoju poszczególnych państw. Z tego powo-

¹ Dane obejmują: kraje członkowskie, kandydujące oraz Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein. Źródło: Komisja Europejska: *Observatory of European SME's*, nr 7, Bruksela 2003.

du, od wielu lat Unia Europejska tworzy programy wspierania rozwoju tych podmiotów, co znalazło wyraz, między innymi, w przyjęciu Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw².

Najnowszym programem unijnym w zakresie polityki wobec małych i średnich podmiotów gospodarczych jest tzw. „Small Business Act for Europe”³. Podstawowe cele programów unijnych dla małych i średnich przedsiębiorstw, dotyczą promowania przedsiębiorczości w obrębie UE, poprzez likwidację barier blokujących rozwój tych podmiotów gospodarczych. W zamyśle autorów programu, przedstawione propozycje służyć mają wsparciu działań MŚP na jednolitym rynku europejskim, stworzyć bardziej przyjazne środowisko administracyjno-prawne dla tych przedsiębiorstw, a także wspomóc uwolnienie ich pełnego potencjału w zakresie tworzenia miejsc pracy i wzrostu⁴.

Chociaż kolejne programy unijne dotyczące MŚP potwierdzają podstawowe kierunki polityki UE w tym zakresie i tworzą spójny program polityki wobec MŚP, to jednak rozprzestrzenianie się kryzysu ekonomicznego, stawia pod znakiem zapytania efektywność wielu aspektów tych programów. Koncentrują się one bowiem, na wyborze długofalowych kierunków działania (które to kierunki powinny być oczywiście zachowane) i strategicznych celów (między innymi wsparcie dla procesów wzrostu potencjału kapitału pracującego czy wspomaganie wchodzenia MŚP na rynki zagraniczne). W warunkach ciężkiego kryzysu, MŚP oczekują jednak przede wszystkim wsparcia w ich bieżącej walce o utrzymanie się na rynku. Kryzys ekonomiczny wymusza promowanie skutecznych działań krótkookresowych, dlatego polityka podatkowa UE czasów kryzysu powinna koncentrować się na kreowaniu nowych programów lub przyspieszaniu tych programów już istniejących, których skutki byłyby odczuwalne w możliwie krótkim (jak na perspektywę polityki podatkowej) okresie czasu.

Przegląd możliwości w tym zakresie, należy zacząć od identyfikacji podstawowych problemów, wobec których stoją europejscy mali przedsiębiorcy. Wśród barier o największym znaczeniu, które europejska polityka wobec MŚP stara się załagodzić, należą:

- wysokie koszty procedur administracyjnych, związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej przez MŚP,
- wysokie koszty prowadzenia działalności (część tych kosztów dotyczy podatków lub para podatków, którymi obciążane są MŚP),
- problemy dotyczące zdobywania kapitału i wysokie koszty jego pozyskania,

² Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw. Załącznik nr 3, wniosków z posiedzenia Rady Europejskiej, Santa Maria da Feira, 19–20.06.2000 r. W kwietniu 2002 r. Karta została przyjęta m.in. przez Polskę.

³ Dwa podstawowe dokumenty, zawierające zasady tego programu to: 1) Komisja Wspólnot Europejskich: *Wdrażanie Wspólnotowego Programu Lizbońskiego, nowoczesna polityka wzrostu i zatrudnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw*. KOM(2005) 551. Bruksela 2005; 2) Komisja Europejska: *Małe i średnie przedsiębiorstwa – kwestia kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP*. KOM (2007) 592. Bruksela 2007.

⁴ Komisja Europejska: *Putting Small Business First. Europe is good for SMEs, SMEs are good for Europe. Edition 2008*. Bruksela 2008, s. 5.

- trudności ze znalezieniem sukcesora, w przypadku zmiany właściciela przedsiębiorstwa.

Bariery dotyczące bądź samych podatków, bądź zagadnień ściśle z podatkami powiązanych, są przez samych przedsiębiorców uważane za najbardziej dotkliwe. Według badań prowadzonych przez Komisję Europejską, podatki znajdują się na trzecim miejscu na liście najczęściej wskazywanych problemów, podczas gdy ciężary administracyjne i regulacyjne są na czele tej listy⁵. Dane te wskazują na rolę instrumentów podatkowych w funkcjonowaniu MŚP i uwidaczniają niezbędność ich pilnej i radykalnej reformy dla podniesienia efektywności unijnej i krajowej polityki podatkowej.

Podstawowe programy polityki podatkowej wobec MŚP w czasach kryzysu ekonomicznego

W kontekście przedstawionej powyżej specyfikacji głównych problemów, stojących przed małymi przedsiębiorstwami, podstawowe programy, wokół których powinno aktywizować się działanie organów unijnych, odpowiedzialnych za kwestie podatkowe, to przede wszystkim:

- różnorodne programy dotyczące redukcji obciążenia podatkowego MŚP,
- programy dotyczące zmniejszania podatkowych kosztów dostosowawczych dla małych i średnich podmiotów gospodarczych,
- programy związane z ułatwianiem międzygeneracyjnego transferu własności w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Programy redukcji obciążeń podatkowych w MŚP

Programy redukcji obciążeń podatkowych MŚP realizowane poprzez programy Unii Europejskiej, mogą mieć jedynie ograniczony charakter. Wynika to z faktu, iż duża część obciążeń podatkowych MŚP wiąże się z podatkami bezpośrednimi, do których należą np. podatki dochodowe. Podatki te nie są objęte programami harmonizacji i najważniejsze kwestie w tym zakresie pozostają w gestii państw członkowskich (przedmiot i podstawa opodatkowania, stawki podatkowe, zakres ulg i zwolnień, sposoby rozliczania). Z tego powodu, działania organów unijnych koncentrują się na poszukiwaniu rozwiązań dotyczących podatków pośrednich (głównie VAT) oraz innych obciążeń obowiązkowych. W zakresie podatków konsumpcyjnych, aktywność ta dotyczy głównie przyspieszenia prac nad programem regulacji dotyczących stawek obniżonych VAT, a także zagadnieniami związanymi z warunkami przyznawania pomocy państwowej dla MŚP⁶.

⁵ Komisja Europejska: *Report on the result of the open consultation on a Small Business Act for Europe*. Bruksela 2008, s. 1.

⁶ Choć programy dotyczące tego zagadnienia, z podatkami powiązane są jedynie w sposób pośredni, to jednak jest on traktowany jako element polityki podatkowej w UE (jest przypisany do działań Generalnej Dyrekcji ds. Podatków i Cef).

W ramach tego typu działań, Komisja Europejska dokonała gruntownego przeglądu polityki w zakresie podatku VAT oraz pomocy państwowej. Celem tych działań jest umożliwienie państwom członkowskim dokonania redukcji stawek tego podatku dla MŚP, zwłaszcza w zakresie tzw. usług pracochłonnych⁷. Implementacja proponowanych rozwiązań pozwoliłaby państwom członkowskim na wprowadzenie zredukowanych (do 5%) stawek podatku VAT, dla większej ilości usług (np. usługi fryzjerskie, sprząatanie i remonty pomieszczeń, mechanika samochodowa, gastronomia), dostarczanych głównie przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Choć wiele państw członkowskich korzysta już ze stawek zredukowanych, odbywa się to jednak na zasadzie indywidualnych wniosków, a przywileje te są udzielane na ograniczony okres czasu. Nowe założenia unijnej polityki podatkowej w tym zakresie, nakierowane są na zmianę rozwiązań tymczasowych w stabilne reguły obowiązujące jednolicie we wszystkich państwach członkowskich. Równoległe do propozycji dotyczących podatku VAT, Komisja Europejska postanowiła także podjąć działania zmierzające do złagodzenia wymagań, związanych z pomocą państwową. Zgodnie z nowymi regułami tej pomocy – które weszły w życie latem 2008 roku – MŚP mogą otrzymać pomoc inwestycyjną do kwoty 7,5 mln € dla danego projektu, bez potrzeby zawiadamiania Komisji Europejskiej.

Obie inicjatywy stanowią ważny wkład unijnej polityki podatkowej w działania anty-kryzysowe i zostały przychylnie przyjęte przez środowiska MŚP. Propozycje zredukowania stawek VAT mogą służyć aktywizacji ekonomicznej, a także redukowaniu poziomu „szarej strefy”. Rozluźnienie reguł pomocy państwowej natomiast otwiera nowe możliwości dla zdobywania funduszy przez MŚP.

Programy dotyczące redukcji podatkowych kosztów dostosowawczych dla MŚP

Programy unijne dotyczące redukcji podatkowych kosztów dostosowawczych nakierowane są na realizację różnorodnych celów, z których najważniejsze to: 1) określenie znaczenia złożoności przepisów podatkowych dla małych i firm i wsparcie procesu upraszczania przepisów podatkowych dla tych podmiotów gospodarczych; 2) poprawa środowiska regulacyjnego dla MŚP poprzez wypracowanie środków obniżających koszty dostosowawcze i redukujące znacząco tego typu ciężary; 3) rozpoznanie i rozpropagowanie przykładów dobrej praktyki w zakresie podatkowych procedur dostosowawczych dla MŚP⁸.

Zalecenia dotyczą głównie procedur związanych z podatkami dochodowymi, pomijają natomiast regulacje odnoszące się do podatków pośrednich (gdyż podatki pośrednie są w dużej mierze regulowane na poziomie europejskim, a wiele procedur i przepisów jest już ujednoczonych). W zakresie podatków dochodowych (PIT oraz CIT) wyodrębniono

⁷ Efekty tych działań przedstawia propozycja, dotycząca zmian Dyrektywy VAT (2006/112/EC) – Komisja Europejska: *Wniosek dot.: dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej*. KOM/2008/0428, Bruksela 2008.

⁸ S. Zarębski: *Podatkowe procedury uproszczone dla małych i średnich firm usługowych w Polsce na tle zaleceń Unii Europejskiej*. W: *Usługi w Polsce: nauka, dydaktyka i praktyka wobec wyzwań przyszłości*. T. 1. Red. A. Panasiuk, K. Rogoziński. Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 2008, s. 427.

podstawowe obszary, w których obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich procedury administracyjne powinny zostać dokładnie zanalizowane i uproszczone. Niezbędność przyspieszenia działań w tym obszarze wynika z faktu, iż stabilne i przewidywalne środowisko regulacyjne jest podstawowym warunkiem prowadzenia skutecznej polityki podatkowej. Działania te powinny się koncentrować na kwestiach:

- zintegrowania, dla celów podatkowych, rejestracji podatkowej z ogólną rejestracją działalności gospodarczej,
- dostarczania dogłębnej informacji i pomocy dla małych przedsiębiorstw w zakresie zmian w systemie podatkowym (szczególną rolę odgrywają w systemie informacyjnym możliwe do uzyskania wiążące interpretacje funkcjonującego prawa podatkowego,
- wprowadzania (rozszerzanie) możliwości stosowania uproszczonej rachunkowości podatkowej przez MŚP,
- przystosowania do potrzeb małych firm deklaracji podatkowych i innych wymagań sprawozdawczych,
- wprowadzenia regulacji umożliwiających elektroniczne wypełnianie deklaracji podatkowych,
- wykorzystywania praktyk wysyłania monitów dotyczących terminów płatności podatków przez MŚP,
- wprowadzania indywidualne rachunków podatkowych, przyspieszających płatności i procedury płatnicze (zwroty podatku),
- racjonalizowania regulacji, dotyczących karania przedsiębiorców za błędy wynikłe z niewłaściwego stosowania przepisów podatkowych (łagodzenie i likwidowanie tych kar, zwłaszcza w stosunku do młodych przedsiębiorców)⁹.

Znaczenie programów redukcji podatkowych kosztów przystosowawczych, rośnie właśnie w czasach kryzysu ekonomicznego, kiedy bariery administracyjno-prawne mogą stać się podstawową przeszkodą zarówno w kontynuowaniu, jak i w rozwijaniu aktywności gospodarczej w małych podmiotach gospodarczych.

Program ułatwiania międzygeneracyjnego transferu własności w małych i średnich przedsiębiorstwach

Zarówno w organach UE, jak i w państwach członkowskich rośnie świadomość ogromnego znaczenia, jakie posiada problem transferu własności w przedsiębiorstwach rodzinnych, które stanowią istotną część małych i średnich przedsiębiorstw. Dokonywane w tym zakresie szacunki wskazują, iż jedna trzecia przedsiębiorców w UE, może wycofać się z rynku w ciągu najbliższych dziesięciu lat, a proces ten, będzie w skali każdego roku

⁹ Szerzej na ten temat w: S. Zarębski: *Upraszczanie procedur podatkowych jako element polityki Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw*. *Ekonomika i Organizacja Produkcji*, Numer Specjalny „Mikrofirma 2008”, Warszawa 2008, s. 95.

dotyczył niemal 700 tys. MŚP i obejmował ponad 2,8 mln miejsc pracy z nimi związanych¹⁰. Problem transferu własności przedsiębiorstw jest obiektem europejskiej polityki podatkowej od początku lat 90., kiedy wyspecyfikowano podstawowe problemy związane z transferem MŚP i wyznaczono najważniejsze kierunki aktywności UE i państw członkowskich. Dotyczyły one: koncentrowania się wokół działań informacyjnych, działań o charakterze prawno-podatkowym oraz działań dotyczących finansowego wsparcia transferów. Następnie (lata 1997–2002) podjęto prace nad konkretyzacją przyjętych zaleceń i transformacją ich na konkretne projekty¹¹.

Obecny etap prac Komisji w zakresie przekazywania własności, trwający od roku 2003, ma doprowadzić do pełnej implementacji zaleceń z 1994 roku¹².

Podstawowe zadania w zakresie transferu własności dotyczą obecnie tworzenia dobrego klimatu politycznego wokół przypadków przenoszenia własności, ułatwiania takich transferów na strony trzecie i promowania środków służących zachęceniu do planowego przenoszenia własności. Najnowsze dokumenty unijne, dotyczące tego zagadnienia¹³ wskazują na sukcesy wdrożenia zaleceń w zakresie: obniżki podatku od spadku, restrukturyzacji zwolnionej z obciążeń podatkowych oraz jednoosobowej spółki akcyjnej. Mniej spektakularne są postępy w zakresie: otoczenia finansowego, zmian formy prawnej i wprowadzania zasady ciągłości. Ograniczone są natomiast rezultaty działań w obszarze: ulg podatkowych w przypadku przejścia na emeryturę, ponownej inwestycji oraz sprzedaży pracownikom; największe zaległości we wdrażaniu zaleceń dotyczą kwestii typowo podatkowych¹⁴.

Problem międzygeneracyjnego transferu własności w MŚP staje się szczególnie istotny właśnie w okresie kryzysu, gdyż – pod wpływem trudności gospodarczych – skala opisywanego zjawiska, znacznie się nasilił. Dlatego właśnie teraz program UE w tym zakresie powinien zostać poddany gruntownemu przeglądowi, a państwa członkowskie powinny znacznie przyspieszyć wdrażanie zalecanych rozwiązań.

¹⁰ Komisja Europejska: *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przenoszenie własności przedsiębiorstw – ciągłość poprzez nowy początek*. COM (2006) 117. Bruksela 2006.

¹¹ Komisja Europejska: *Sprawozdanie końcowe grupy ekspertów w dziedzinie przenoszenia własności małych i średnich przedsiębiorstw*. Bruksela 2002 oraz Komisja Europejska: *Transfer of business – continuity through a new beginning. Final report of the MAP Project*. Bruksela 2003.

¹² Komisja Europejska: *Helping the transfer of business. A good practice guide of measures for supporting the transfer of business to new ownership*. Luksemburg 2003.

¹³ Komisja Europejska: *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przenoszenie własności przedsiębiorstw - ciągłość poprzez nowy początek*. COM (2006) 117. Bruksela 2006.

¹⁴ Szerzej na ten temat w: S. Zarębski: *Transfer własności programach UE*. III Konferencja Uwarunkowania rynkowe rozwoju małych i mikro przedsiębiorstw. Mikrofirma 2007, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 243.

Podsumowanie

Zarówno nowe inicjatywy Unii Europejskiej, dotyczące wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, jak i istniejące już programy pomocy dla MŚP, zawierają liczne odniesienia do polityki podatkowej UE, która powinna być istotnym elementem współtworzącym korzystny klimat dla małych podmiotów gospodarczych. Unijna polityka podatkowa w czasach kryzysu musi zmienić – choćby czasowo – swoje podstawowe (długoterminowe) priorytety i koncentrować się na działaniach o nieco krótszym horyzoncie czasowym. Podstawowym celem tej polityki – w warunkach rozszerzającego się kryzysu – jest wypracowanie środków, służących bieżącemu wsparciu tych podmiotów, wobec mniej korzystnego otoczenia zewnętrznego. Dlatego programami polityki podatkowej, które powinny być możliwie szybko wprowadzane, są programy prowadzące do: zredukowania obciążeń fiskalnych MŚP, ułatwień w zakresie obowiązujących procedur podatkowych i wsparcia transferów własności w tych firmach.

**TAX POLICY OF THE EUROPEAN UNION
AS THE ELEMENT OF ANTI-CRISIS ACTIVITY
TO HELP SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES**

Summary

Article presents contemporary programs of the EU tax policy in context of the economic crisis, especially programs concerning the reductions of: tax burden, tax compliance costs and ownership transfer costs for SME. Author describes the scope of such programs and their role in the back-up for small and medium sizes enterprises.