

Paweł Przepióra

Wsparcie mikro i małych przedsiębiorstw przez system podatkowy

Ekonomiczne Problemy Usług nr 116, 642-651

2015

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.

PAWEŁ PRZEPIÓRA
Politechnika Poznańska

WSPARCIE MIKRO I MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTW PRZEZ SYSTEM PODATKOWY

Streszczenie

Wsparcie dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw budzi wiele kontrowersji. Z politycznego punktu widzenia jest to dość nośne hasło i politycy najczęściej opowiadają się za działaniami tego rodzaju. W praktyce trudno jednak wesprzeć wszystkie przedsiębiorstwa, nawet tylko te mikro i małe. Zresztą podejście podmiotowe, czyli wspieranie *per se* określonej grupy przedsiębiorstw jest raczej nieracjonalne i nieefektywne, nawet jeśli są to np. przedsiębiorstwa z branż technologicznych. Wsparcie powinno raczej premiować określone zachowania przedsiębiorstw, czyli mieć charakter bodźca lub premiować podmioty znajdujące się w określonej szczególnej sytuacji, która stawia firmę w gorszym położeniu niż inne podmioty gospodarcze.

Przyglądając się preferencjom fiskalnym w Polsce, trzeba stwierdzić, że dotychczas one w zasadzie trzech obszarów: zwolnienia dotacji z podatków dochodowych, możliwości rozliczenia straty z przeszłości oraz zwolnień w Specjalnych Strefach Ekonomicznych. Pozostałe, znane w świecie rozwiązania preferencyjne albo nie istnieją w polskim systemie podatkowym, albo skala ich stosowania jest marginalna. Czy zatem wprowadzać inne preferencyjne rozwiązania podatkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw? Na to pytanie trudno odpowiedzieć tym bardziej, że jak pokazują badania przeprowadzone przez Radę Podatkową Lewiatan większość z przepytanych osób opowiada się za brakiem przywilejów podatkowych dla sektora MSP. Niewątpliwie przy wprowadzaniu nowych ulg niezbędna jest ostrożność i rzetelna kalkulacja kosztów i korzyści.

Słowa kluczowe: preferencje podatkowe, małe i średnie przedsiębiorstwa, wsparcie dla podmiotów gospodarczych

Wsparcie podmiotów gospodarczych

Sektor przedsiębiorstw można wspierać na wiele sposobów. Interwencja publiczna może mieć charakter bezpośredni lub systemowy¹. Interwencja bezpośrednia

¹ A. Rogut, B. Piasecki, *Główne kierunki polskiej innowacyjności. Podstawowe czynniki warunkujące kreowanie i powstawanie innowacji*, Łódź, wrzesień 2010, Przygotowano na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, s. 27.

to przede wszystkim subsydia, granty i dotacje. Mankamentem tych rozwiązań jest ich pozarynkowy i wybiórczy charakter, wynikający głównie z tego, że o wsparciu decyduje decydujący. Istnieją także rozwiązania systemowe, w które bez wątplenia wpisują się preferencyjne rozwiązania podatkowe. Warto zauważyć, że preferencje podatkowe mogą mieć charakter:

- podmiotowy – dotyczą wszystkich podmiotów o określonych cechach strukturalnych (np. małe firmy, przedsiębiorstwa z określonej branży, firmy prowadzone przez kobiety),
- bodźcowy – premiujący podmioty gospodarcze za określone działania (np. za inwestycje określonego rodzaju, za zatrudnienie osób niepełnosprawnych),
- sytuacyjny – dotyczą podmiotów, które znajdują się w określonej sytuacji (np. przedsiębiorstwa, które poniosły stratę, firmy młode, przedsiębiorstwa działające na rynku zagranicznym),
- mieszany – dotyczą podmiotów wyszczególnionych ze względu na kilka z powyższych kryteriów.

Problemem otwartym cały czas pozostaje kwestia czy wspierać przedmioty określonej kategorii, takie jak na przykład mikro i małe przedsiębiorstwa, a jeśli tak to czy za pomocą instrumentów podatkowych. Jeśli wspierać przez system podatkowy to do rozwiązania pozostaje kwestia charakteru preferencji: podmiotowa, bodźcowa czy sytuacyjna? Ważna w ocenie konieczności stosowania preferencji fiskalnych jest również opinia podmiotów, których rozwiązania mają dotyczyć. Odpowiedź na pytanie czy przedsiębiorcy oczekują preferencji podatkowych, czy nie, nie jest wcale taka oczywista. No i ostatnia istotna kwestia to problem skali obecnego i docelowego wsparcia za pomocą rozwiązań podatkowych polskich przedsiębiorstw w ogóle, a najmniejszych w szczególności. Te wszystkie zagadnienia są przedmiotem niniejszego artykułu.

Uzasadnienie wsparcia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

Wsparcie dla mikro i małych przedsiębiorstw najczęściej uzasadnia się przez wykazanie roli jaką odgrywają te podmioty w gospodarce. Wydaje się jednak, że pytanie czy przedsiębiorstwa tej kategorii są kluczowe dla gospodarki jest cały czas otwarte. Mówiąc o roli małych i średnich przedsiębiorstw, trzeba mieć na względzie przede wszystkim firmy, które mają perspektywy rozwoju, jednak nie wszystkie je mają. W Polsce na koniec 2012 roku było zarejestrowanych 2,24 mln² samozatrudnionych. Zdecydowaną większość tych podmiotów utworzono jako substytut pracy na etacie, a prowadzący przedsiębiorstwo samozatrudnieni nie zamierzają nikogo zatrudnić ani rozwijać się w znaczący sposób. Mało tego z fiskalnego punktu widzenia, biorąc pod uwagę preferencje w zakresie podatków dochodowych i ubezpie-

² A. Cieślak-Wróblewska, *Coraz mniej pracujących na własny rachunek*, „Rzeczpospolita”, 17.04.2013.

czeń społecznych³ dla samozatrudnionych w stosunku do etatowych pracowników, można by było widzieć nawet pewne zagrożenie dla dochodów publicznych wynikające z dużego odsetka samozatrudnionych. Biorąc pod uwagę tę perspektywę, lepiej byłoby, żeby samozatrudnieni pracowali na etacie. Warto także pamiętać, że preferencyjne rozwiązania mogą zniekształcać rynek w sensie nieoptymalnej alokacji zasobów w podmiotach mniejszych, podczas gdy wiadomo, że efektywniejsza byłaby alokacja zasobów (w tym także zasobów ludzkich) w firmach większych⁴.

Wydaje się również, że rola *small businessu* jako całości w dzisiejszych czasach jest uwypuklana nieco na wyrost. Badacze, którzy biorą pod uwagę dane statystyczne często je nadinterpretują, bo niekoniecznie trzeba przypisywać olbrzymią rolę grupie stanowiącej 99,8%⁵ populacji przedsiębiorstw (taki odsetek stanowi sektor MSP w UE) wytwarzającej 58,1% wartości dodanej przez przedsiębiorstwa ogółem i zatrudniającej 66,9% pracowników w sektorze przedsiębiorstw. Z pewnością, gdyby spojrzeć na dane opisujące duże firmy, których jest tylko 0,2% w całej populacji przedsiębiorstw, wytwarzające 41,9% wartości dodanej i zatrudniające 33,1% pracowników, należałoby stwierdzić, że to duże firmy są bardziej efektywne. Również posługiwanie się danymi względnymi, np. wartość dodana na jednego pracownika⁶, stawia duże firmy na pierwszym miejscu. Oczywiście ktoś może stwierdzić, że stawianie sektora MSP w opozycji do firm dużych jest pozbawione sensu, bo i jedno i drugie są elementarną częścią współczesnych gospodarek, tym niemniej wartości liczbowych nie należy tracić z pola widzenia i ich nadinterpretowywać.

Small business kojarzy się najczęściej pozytywnie. Należy pamiętać, że oprócz wpływu łatwo mierzalnego tej kategorii przedsiębiorstw na gospodarkę, często mówi się o korzyściach i efektach zewnętrznych, niemierzalnych takich jak np. rozwój klasy średniej (rys. 1).

Analizując rolę małych i średnich firm w gospodarce, trzeba stwierdzić, że:

- ich udział w PKB jest znaczący, choć w przeliczeniu na pracownika mniejszy niż w dużych firmach; trzeba pamiętać, że wartość dodana wytworzona przez sektor w latach 2009–2013 wzrosła o 1,11%, podczas gdy dużych firm spadła o 0,03%,
- w sektorze MSP jest zatrudniony spory odsetek pracowników, choć w latach 2009–2013 zatrudnienie w sektorze spadło o 0,51%, podczas gdy w dużych podmiotach gospodarczych wzrosło o 0,08%,
- innowacyjny jest tylko niewielki odsetek małych firm⁷,

³ Chodzi o uproszczone formy opodatkowania podatkiem dochodowym, zwolnienie z VAT oraz wysokość składek ZUS w pierwszych dwóch latach działalności, a także w okresie późniejszym w porównaniu do pracowników zarabiających przynajmniej 60% średniej krajowej.

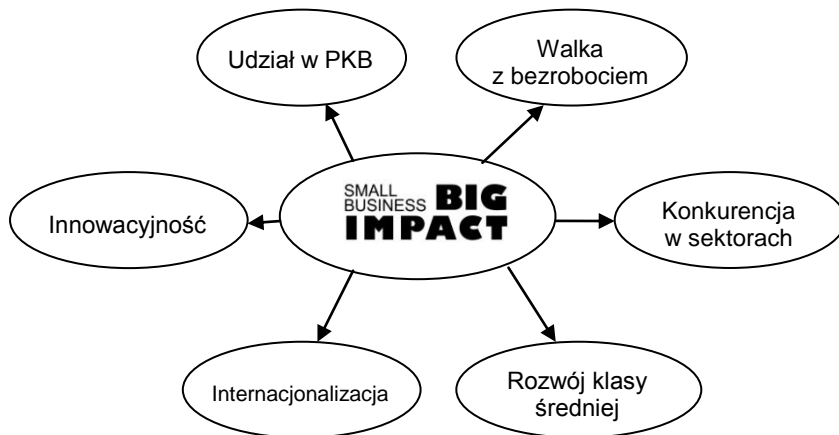
⁴ J. Freedman, *Small Business Taxation: Policy issues and the UK*, w: *Taxing Small Business - Developing Good Tax Policies*, red. N. Warren, Australian Tax Research Foundation, Conference Series 23, 2003, s. 14–18.

⁵ *Annual Report on European SMEs 2013/2014 – A Partial and Fragile Recovery*, Final Report – July 2014, European Commission, s. 14.

⁶ Taka miara w opinii autora jest sprawiedliwa w ocenie wkładu poszczególnych przedsiębiorstw w rozwój gospodarczy.

⁷ *Annual Report on European...*, s. 86.

- 44% firm sektora MSP jest zinternacjonalizowanych; podmioty te charakteryzuje wyższy niż w przypadku firm działających na rynkach wewnętrznych wzrost obrotów, zatrudnienia i innowacyjności⁸,
- zaletą branż zdominowanych przez małe firmy jest konkurencja w nich panująca,
- warto też pamiętać, że przedsiębiorcy budują klasę średnią, o ich pozytywnym oddziaływaniu na sferę społeczno-gospodarczą nikogo nie trzeba przekonywać; dbają o transparentność regulacji, ograniczają napięcia i konflikty społeczne, powodują, że społeczeństwo jest bardziej przewidywalne⁹.



Rysunek 1. Wpływ małych i średnich przedsiębiorstw na gospodarke

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz roli sektora MSP jako całości często potrzebę wsparcia tej grupy przedsiębiorstw uzasadnia się w inny sposób. Nie należy zapominać o występującej czasami zawodność rynku, przejawiającej się chociażby asymetrią informacji na rynku kredytu bankowego lub rynku innych źródeł finansowania¹⁰. Dodatkowo zwraca się uwagę na to, że w niektórych obszarach monopolistyczna pozycja dużych firm rodzi problemy w wejściu na rynek mniejszych konkurentów. Często uwypukla

⁸ Internationalization of European SMEs – Final Report, European Commission 2010, s. 8, 18.

⁹ J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, Warszawa 1995, za: *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 208.

¹⁰ D. Bruce, M. Mohsin, *Tax Policy and Entrepreneurship: New Times Series Evidence*, „Small Business Economics” 2006, nr 26, s. 409.

się również regresywną naturą wielu obciążeń fiskalnych, w tym także kosztów podporządkowania się regulacjom (ang. *compliance costs*)¹¹.

Czy zatem wspierać małe firmy? Wielu badaczy twierdzi, że nawet jeśli jest sens wspierania nowych podmiotów gospodarczych, firm rosnących czy przedsiębiorczości jako takiej, to mimo wszystko wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw *per se* jest raczej nieracjonalne i nieefektywne¹². Poza tym należy pamiętać, że mała firma to coś relatywnego. Oczywiście istnieją różne definicje, ale najczęściej zastosowane w nich kryteria ilościowe nie zawsze pokrywają się z kryteriami jakościowymi, a w precyzyjnym stosowaniu ulg raczej pomagają kryteria jakościowe a nie ilościowe. Warto mieć świadomość, że małe firmy to nie zawsze – firmy nowe, przedsiębiorczy właściciele czy rosnące i kreujące miejsca pracy podmioty gospodarcze.

Dysfunkcje w uzasadnieniu podejścia podmiotowego do wsparcia przedsiębiorstw – przykład firm technologicznych

Wsparcie firm tylko dlatego, że są określonej wielkości najczęściej nie ma sensu. Trudno w ten sposób dotrzeć do grupy docelowej. Dlatego wiele wypowiedzi dotyczy tego, by wspierać nie podmioty sektora MSP, ale na przykład małe firmy technologiczne. Pojawia się więc pytanie, czy traktowanie firm technologicznych na preferencyjnych warunkach tylko dlatego, że są firmami technologicznymi jest sensowne? W tym celu warto przyjrzeć się przykładowej argumentacji dotyczącej wsparcia podmiotów tej kategorii:

1. Małe firmy technologiczne płacą proporcjonalnie wysoki podatek dochodowy w stosunku do wartości posiadanych aktywów. Szczególnie dużo podatku płacą duże firmy typu *high-tech*. Ta ostatnia prawidłowość może się przyczyniać do „odstraszania” mniejszych firm typu *high-tech* od rozwoju.
2. Wysokość bariery podatkowej jest ujemnie skorelowana z wiekiem firmy. Małe firmy typu *high-tech* to firmy często młode, zatem w ich przypadku w szczególności można mówić o wysokiej barierze podatkowej.
3. Wielkość firmy jest negatywnie skorelowana z barierami podatkowymi.
4. Firmy technologiczne są bardziej rentowne, stąd płacą więcej podatku.
5. Firmy technologiczne mają niższą dźwignię finansową, dlatego też nie korzystają w takim stopniu jak firmy typu *low-tech* z osłony podatkowej z tytułu odsetek od obcych źródeł finansowania.
6. Firmy technologiczne najczęściej charakteryzują się niskim udziałem aktywów trwałych w aktywach ogółem. Oznacza to, że nie korzystają one w takim stopniu jak podmioty typu *low-tech* z amortyzacji.
7. Technologiczne małe firmy płacą mniejsze wynagrodzenia dyrektorom i pracownikom niż firmy typu *low-tech*, ale jeśli przyrównać płacone od wynagro-

¹¹ J. Freedman, *Small Business...*, s. 14–18.

¹² C. Crawford, J. Freedman, *Small Business Taxation*, The Institute for Fiscal Studies, Legal research paper series, Paper nr 25/2011, University of Oxford, s. 1073–1086.

dzeń podatki do wartości aktywów tych podmiotów gospodarczych, to okaże się, że obciążenia podatkowe są wysokie¹³.

Z pierwszym argumentem, uzasadniającym wsparcie dla małych firm technologicznych, można z pewnością polemizować. Chociażby dlatego, że wysokość opłacanych podatków zależy od osiąganego dochodu, więc uzasadnianie konieczności wsparcia tym, że przedsiębiorstwo płaci wysokie podatki w stosunku do wartości sumy bilansowej nie jest sensowne. Dlaczego? Bo równie dobrze na tej podstawie można by stwierdzić, że wsparcia wymagają na przykład firmy z branży doradztwa biznesowego. Przedsiębiorstwa te również płacą wysokie podatki w stosunku do wartości aktywów.

Również drugi argument nie do końca wydaje się sensowny. Można się zgodzić, że firmy typu *high-tech* to raczej firmy młode o dużym potencjale rozwoju, ale oprócz firm technologicznych istnieje bardzo dużo przedsiębiorstw z innych branż, które też są młode. Oczywiście wiele z firm technologicznych to firmy prorozwojowe, jednak prorozwojowość niekoniecznie musi się wiązać z branżą, w której działa firma, ale raczej z osobą przedsiębiorcy, jego ambicjami i kompetencjami.

Przytoczony trzeci argument pokrywa się w zasadzie z argumentem drugim. Nie wymaga zatem praktycznie komentarza, ponieważ wszystkim małym firmom bariery podatkowe doskwierają bardziej niż dużym podmiotom gospodarczym.

Czwarty z argumentów wydaje się również nieco naciągany. Skoro firmy typu *high-tech* są firmami rentownymi, czyli o relatywnie wysokim dochodzie, to płacą one kwotowo wysokie podatki. Nie ma w tym nic dziwnego. Jeśli konstrukcja podatku dochodowego przewidywałaby inną podstawę opodatkowania, to może firmy z branży *high-tech* wpłacałyby na konto urzędu skarbowych niższe podatki. Pytanie, które należy postawić brzmi, dlaczego faworyzować rentowne firmy z branż technologicznych, a nie obniżyć podatków również rentownym przedsiębiorstwom z innych branż.

Pierwsze sensowne uzasadnienie pojawiające się na powyższej liście, to argument numer pięć. Faktycznie firmy technologiczne mogą mieć większy problem z dostępem do źródeł finansowania niż te działające w tradycyjnych branżach. Dzieje się tak dlatego, że w ryzykowne projekty nie inwestują banki, co przy niższym koszcie kredytu niż kapitału własnego może jawić się faktycznie jako przeszkoda w rozwoju firm z branży *high-tech*.

Odnosząc się do argumentu szóstego, czyli „możliwości korzystania z amortyzacji” można się zastanawiać czy w ogóle ma on sens. Wydaje się, że nie. Dlaczego? Należy zacząć od odpowiedzi na pytanie czy amortyzacja to jakieś dobrodziejstwo lub bonus, czy nie. Okazuje się, że nie do końca. Faktycznie amortyzacja jest kosztem, który w momencie jego wykazania nie jest wydatkiem, czyli przyczynia się do powstania oszczędności podatkowej. I pewnie to przede wszystkim miał na myśli autor przytoczonej argumentacji. Warto jednak pamiętać, że amortyzacje przedsiębiorca sam finansuje (w momencie zakupu środka trwałego) i dodatkowo, że wartość amortyzacji ulega „erozji inflacyjnej”. Amortyzacja byłaby dobrodziejstwem,

¹³ P. Poutziouris, F. Chittenden, N. Michaelas, R. Oakey, *Taxation and the Performance of Technology – based Small Firms in the U.K.*, „Small Business Economics” 2000, nr 14, s. 11–36.

gdyby nie trzeba było jej najpierw samemu sfinansować. A jeśli ją trzeba samodzielnie sfinansować, to chęć jej maksymalizacji przejawiająca się na przykład zakupem środków trwałych tylko po to, żeby płacić niższe podatki jest bezsensowna.

Ostatni z argumentów, czyli relacja wysokości wynagrodzeń wypłacanych pracownikom nie powinien być brany w ogóle pod uwagę przy ocenie potrzeby wsparcia dla małych firm technologicznych. Trudno odpowiedzieć, co mają wspólnego niższe niż w innych firmach wynagrodzenie do potrzeby wsparcia.

Reasumując stwierdzić trzeba, że podejście podmiotowe we wspieraniu przedsiębiorstw, czyli dotyczące przedsiębiorstw o określonych cechach nie ma najczęściej sensu i stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami podatkowymi. Weryfikacja tej tezy wymaga jeszcze pogłębionych badań, ale opisany w tym rozdziale przykład polemiki z argumentacją za wsparciem firm technologicznych wydaje się ją potwierdzać.

Podejście bodźcowe i sytuacyjne do wsparcia małych i średnich firm a rozwiązania podatkowe

Skoro wsparcie określonych podmiotów, wyróżnionych ze względu na pewne ich cechy jest średnio sensowne, może warto byłoby stosować odmienne podejście – bodźcowe lub sytuacyjne. Do wdrożenia takiego podejścia mogą służyć rozwiązania fiskalne. I nie chodzi o rozwiązania generalne, a raczej o precyzyjnie skrojone rozwiązania (dedykowane) dotyczące przedsiębiorstw podejmujących określone działania lub znajdujących się w precyzyjnie zdefiniowanej sytuacji.

Rozwiązania generalne przynoszą często niejednoznaczne skutki, a na pewno trudno udowodnić kierunek ich działania. Dobrym przykładem są studia empiryczne badające wpływ podatków na decyzje osób fizycznych o rozpoczęciu działalności gospodarczej. Pokazują one, że wyższa stawka opodatkowania dochodów samozatrudnionych może powodować zarówno wzrost, jak i spadek liczby samozatrudnionych¹⁴.

Lepsze są raczej rozwiązania dedykowane. Choć oczywiście i ich wpływ nie zawsze jest jednoznaczny. Przykładowo, mimo że małe i średnie przedsiębiorstwa mają utrudniony dostęp do źródeł finansowania, to okazuje się, iż zwolnienia podatkowe (ang. *tax relief*) niekoniecznie są najlepszą odpowiedzią na niedoskonałości rynku finansowego¹⁵.

Sytuacja bywa również niejednoznaczna w przypadku innych powszechnie akceptowanych ulg na inwestycje, w tym na inwestycje w nowe technologie. Czasami można mieć problem z ich odpowiednim zaadresowaniem. Z preferencji korzystają nie te podmioty, do których została zaadresowana pomoc. Przykładowo, przyspieszona amortyzacja może poprawiać funkcjonowanie leasingodawców a nie przedsiębiorstw produkcyjnych. W takim przypadku istnieją możliwości doprecyzowania przepisów, ale pogarszają one przejrzystość regulacji a często i tak przedsiębior-

¹⁴ D. Bruce, M. Mohsin, *Tax Policy and...*, s. 421.

¹⁵ M. Manzo, *Corporate Taxation and SMEs: the Italian experience*, OECD Centre for Tax Policy and Administration, OECD Taxation Working Papers Series.

stwom leasingowym pozostawiają margines do nadużyć. Na pewno jednak lepiej wspierać same inwestycje w nowoczesne technologie (podejście bodźcowe), a nie na przykład firmy działające w określonej branży (podejście podmiotowe).

Wsparcie mogłoby również dotyczyć niektórych sytuacji, w których znajdują się podmioty gospodarcze. Przykładowo, straty są dotkliwsze w firmach małych i młodych niż w firmach dużych i dojrzałych. Z tą argumentacją można się zgodzić, bo duże firmy często działają na kilku rynkach i ewentualna strata uzyskana na jednym z nich od razu jest rekompensowana zyskami z innych¹⁶. Rozliczenie strat z roku bieżącego w przyszłości może dlatego wymagać dłuższego okresu oczekiwania w przypadku małych firm niż w przypadku dużych przedsiębiorstw. To może uzasadniać stosowanie różnych rozwiązań w zakresie rozliczania strat dla firm młodych i dojrzałych. W tym przypadku zastosowanie regulacji podatkowych może okazać się skuteczne.

Przeszkodą w stosowaniu preferencji podatkowych mogą być pojawiające się różnego rodzaju progi. Próg to wartość jakiegoś parametru opisującego podmiot gospodarczy, po przekroczeniu którego traci się prawo do ulgi. Dobrym przykładem mogą być wyniki badań dotyczących progów zwolnienia z bycia czynnym podatnikiem VAT w Wielkiej Brytanii¹⁷. Ograniczenie skali działalności może się realizować wprost, czyli przedsiębiorstwo faktycznie ogranicza swoją działalność, albo może się objawiać przeniesieniem części aktywności gospodarczej do szarej strefy. Tak czy owak pewne niepożądane zachowania podmiotów gospodarczych mogą się pojawić.

Rozpatrując podejście bodźcowe i sytuacyjne trzeba pamiętać o tym, że co do zasady – zwolnienia i ulgi podatkowe przeczą neutralności podatkowej. Dodatkowo nie można zapomnieć o tym, że przedsiębiorcy niekoniecznie oczekują preferencji podatkowych. Bardzo często większą wartość ma dla właścicieli firm prostota i zrozumiałość rozwiązań podatkowych¹⁸.

Jeśli chodzi o skalę wsparcia (nie o prostotę) w oczekiwania podatników-przedsiębiorców zbadanych przez Radę Podatkową Lewiatan wpisują się rozwiązania obowiązujące obecnie w polskim systemie podatkowym. Zgodnie z raportami Ministerstwa Finansów¹⁹ wartość preferencji podatkowych w 2013 roku wyniosła około 9,5 mld zł²⁰. Około 7% z tej kwoty trafia do płatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Reszta trafia do podatników CIT. W ogólnej kwocie preferencji największy udział stanowi zwolnienie z podatku dotacji, dopłat i subwencji. Drugi co do wartości tytuł do ulg, to rozliczenie straty z lat ubiegłych. I w końcu ostatnia istotna ulga to zwolnienie dochodów podmiotów działających w Specjalnych Strefach Ekonomicznych (SSE). Reszta ulg przewidzianych w polskim systemie podatkowym ma marginalne znaczenie.

¹⁶ J. Freedman, *Small Business Taxation...*, s. 14–18.

¹⁷ P. Przepióra, *Podatek VAT w małych i średnich przedsiębiorstwach – dyskusja o neutralności i kształcie regulacji podatkowych*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2009, s. 104.

¹⁸ Szerzej zob. R. Iniewski, *Model podatkowy MŚP - Zasady opodatkowania Małych i Średnich Przedsiębiorstw – Analizy – Rekomendacje*, Rada Podatkowa Lewiatan, Warszawa 2013.

¹⁹ Szerzej zob. *Wartość preferencji podatkowych*, Zał. B, Ministerstwo Finansów 2014.

²⁰ Są to ulgi w podatkach dochodowych dotyczące przedsiębiorstw.

Oczywiście próba odpowiedzi na pytanie czy system preferencji fiskalnych skierowanych do sektora przedsiębiorstw w Polsce ma odpowiedni zakres wymaga pogłębionych badań. Stwierdzić trzeba, że obecnie ulgi mają raczej charakter bodźcowy lub sytuacyjny. Pomijając uproszczone formy opodatkowania, nie wspiera się przedsiębiorstw o określonych cechach. Takie podejście wydaje się być uzasadnione. Warto pamiętać jednak, że w Polsce istnieje też przynajmniej kilka ulg podatkowych, które w obecnym kształcie są zbędne w systemie podatkowym, ze względu na znikomą liczbę podmiotów korzystających z nich²¹.

Podsumowanie

Wsparcie określonej grupy przedsiębiorstw *per se* nie wydaje się być sensowne. Lepiej wspierać określone działania firm lub podmioty gospodarcze znajdujące się w sprecyzowanej sytuacji. Temu drugiemu podejściu mogą służyć rozwiązania w zakresie regulacji podatkowych. Należy jednak pamiętać o wielu ograniczeniach w ich stosowaniu, między innymi takich jak:

- problem dotarcia ze wsparciem do grupy docelowej,
- preferencje, a raczej wbudowane w nie wartości progowe mogą hamować rozwój przedsiębiorczości,
- stosowanie rozwiązań podatkowych ma sens tylko wtedy, jeśli niedoskonałość rynku jest czymś oczywistym (np. w przypadku dostępu małych firm do kredytu bankowego) a skala skutków tej niedoskonałości duża.

Nie mniej ważna jest sama potrzeba wsparcia i procedura wprowadzenia ulg. Preferencje podatkowe powinny być pożądane przez przedsiębiorców, a koszty ich wprowadzenia oraz podporządkowania się im powinny być niskie. Ale absolutnie najważniejszym atrybutem preferencji fiskalnych dla przedsiębiorstw powinien być efekt mnożnikowy. Innymi słowy – jedna złotówka zaoszczędzona przez przedsiębiorstwo dzięki preferencjom powinna skutkować efektami wycenianymi na zdecydowanie wyższą kwotę niż jeden złoty. Zdecydowanie wyższą, bowiem korzyści powinny pokrywać również koszty operacyjne wprowadzenia nowej regulacji podatkowej. Często wydaje się, że wprowadzając preferencje fiskalne o efekcie mnożnikowym najczęściej się zapomina²².

Literatura

Annual Report on European SMEs 2013/2014 – A Partial and Fragile Recovery, Final Report – July 2014, European Commission.

Bruce D., Mohsin M., *Tax Policy and Entrepreneurship: New Times Series Evidence*, „Small Business Economics” 2006, nr 26.

²¹ Np. ulga na nabycie nowych technologii czy kredyt podatkowy.

²² w przypadku wspomnianych już ulgi na zakup nowych technologii i kredytu podatkowego w Polsce na pewno niedostatecznie duży w stosunku do kosztów wprowadzenia i podporządkowania się regulacjom jest efekt mnożnikowy.

- Cieślak-Wróblewska A., *Coraz mniej pracujących na własny rachunek*, „Rzeczpospolita”, 17.04.2013.
- Crawford C., Freedman J., *Small Business Taxation*, The Institute for Fiscal Studies, Legal research paper series, Paper nr 25/2011, University of Oxford.
- Freedman J., *Small Business Taxation: Policy issues and the UK*, w: *Taxing small business - Developing Good Tax Policies*, red. N. Warren, Australian Tax Research Foundation, Conference Series 23, 2003.
- Iniewski R., *Model podatkowy MŚP - Zasady opodatkowania Małych i Średnich Przedsiębiorstw – Analizy – Rekomendacje*, Rada Podatkowa Lewiatan, Warszawa 2013.
- Internationalisation of European SMEs – final report*, European Commission 2010.
- Manzo M., *Corporate Taxation and SMEs: the Italian experience*, OECD Centre for Tax Policy and Administration, OECD Taxation Working Papers Series.
- Mill J.S., *Zasady ekonomii politycznej*, Warszawa 1995, za: *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Przepióra P., *Podatek VAT w małych i średnich przedsiębiorstwach – dyskusja o neutralności i kształcie regulacji podatkowych*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2009.
- Poutziouris P., Chittenden F., Michaelas N., Oakey R., *Taxation and the Performance of Technology-based Small Firms in the U.K.*, „Small Business Economics” 2000., nr 14.
- Rogut A., Piasecki B., *Główne kierunki polskiej innowacyjności. Podstawowe czynniki warunkujące kreowanie i powstawanie innowacji*, Łódź, wrzesień 2010, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Wartość preferencji podatkowych*, Zał. B, Ministerstwo Finansów 2014.

SUPPORT OF MICRO AND SMALL FIRMS BY THE TAX SYSTEM

Summary

Public aid for SME's evokes many controversy. Politicians generally support this idea. In practice, it is difficult to support all companies, even just the micro and small. Anyway subjective approach of supporting "per se" a particular group of companies is rather irrational and inefficient, even if they are e.g. technological companies. Support should rather reward certain behaviors of enterprises (incentive approach) or reward enterprises in a specific situation which puts the company unfairly disadvantaged (situational approach).

Analyzing fiscal preferences in Poland, it is clear that they basically refer to three areas: grant exemptions from income taxes, the possibility of past losses deduction and the exemptions in Special Economic Zones. Other preferential solutions, known around the world do not exist in the Polish tax system or the scale of their use is marginal. So other preferential tax solutions for small and medium-sized enterprises should be introduced or not? This question is difficult to answer. According to researches carried out by Lewiatan Council Tax most of the interviewed people are in favor of the lack of tax benefits for the SME sector. Undoubtedly, the introduction of new incentives require reliable calculation of costs and benefits.

Keywords: fiscal preferences, small and medium-sized enterprises, public aid for enterprises

Translated by Paweł Przepióra