

**Udział podmiotów prywatnych
w realizacji celów społecznych i gospodarczych
zarezerwowanych dla sektora publicznego.
Instytucje prawa podatkowego dla dochodów
i wydatków inwestycyjnych osób fizycznych**

**SEKTOR PUBLICZNY I SEKTOR PRYWATNY
WE WSPÓŁCZESNYM PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM
EUROPY ZACHODNIEJ**

System finansowy państwa to wzajemnie przenikające się źródła finansowania poszczególnych sfer społecznych, w których wyróżniono sferę finansów publicznych – sektor publiczny oraz prywatne finanse przedsiębiorców i gospodarstw domowych – sektor prywatny.

Zakres i granice sfery życia społecznego finansowanej przez sektor publiczny zostały zdefiniowane we współczesnych europejskich systemach ekonomiczno-społecznych. Do dóbr publicznych finansowanych przez skarb państwa Rzeczypospolitej Polskiej należą, obok administracji publicznej, bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek publiczny i wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo zewnętrzne oraz polityka zagraniczna kraju¹. Cele publiczne są realizowane przez jednostki sektora publicznego².

Po przeciwnej stronie leżą dobra prywatne, które służą zaspokojeniu potrzeb poszczególnych jednostek. Dobra te są nabywane przez jednostki we własnym zakresie w drodze wydatkowania prywatnych finansów na

¹ J. Głuchowski et al., *Finanse publiczne*, Toruń 2005, s. 15–16.

² *Ibidem*, s. 17.



ten cel³. Producentem dóbr prywatnych w społeczeństwie wolnorynkowym są głównie firmy i osoby prywatne. Dobra te mogą być w skrajnych przypadkach zapewniane jedynie przez przedsiębiorstwa publiczne. Obecnie w zaspokajaniu indywidualnych potrzeb społecznych uczestniczą podmioty zarówno prywatne, jak i publiczne (jednostki budżetowe skarbu państwa, spółki Skarbu Państwa etc.). W państwie wolnorynkowym sektor publiczny ogranicza się do niezbędnego minimum, zaś w jego miejsce wkracza sektor prywatny, tj. wewnątrznie uporządkowany układ funkcjonalny, w którym podstawową rolę odgrywają prywatne przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe⁴.

We współczesnych demokratycznych systemach ekonomicznych Europy Zachodniej wzrasta znaczenie sektora publicznego, który przejmuje realizację coraz to nowych funkcji w życiu społeczeństwa i zaspokajaniu jego zbiorowych i indywidualnych potrzeb. Pewne sfery życia społecznego, w których dobra, mimo że służą zaspokojeniu prywatnych potrzeb jednostki, ze względu na ich znaczenie, zostają objęte szczególnymi regulacjami prawnymi, a zaliczone decyzją ustawodawcy do dóbr publicznych, finansowane są ze środków budżetowych państwa. Do dóbr takich należą np. służba zdrowia, edukacja, kultura⁵.

EWOLUCJA MYŚLI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ I JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARKI WOLNORYNKOWEJ

U podstaw kształtowania się współczesnych poglądów roli państwa w zaspokajaniu potrzeb współczesnego społeczeństwa leży ewolucja poglądów doktryny ekonomicznej, sięgająca okresu powstawania gospodarki wolnorynkowej. Jednym z nurtów interpretujących rzeczywistość okresu inkubacji gospodarki wolnorynkowej był merkantylizm⁶ stojący na stanowisku daleko idącego zaangażowania się państwa we wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, w tym w szczególności protekcjonizm w stosunku do lokalnej produkcji krajowej.

³ Ibidem, s. 15.

⁴ Ibidem, s. 16.

⁵ Ibidem, s. 15.

⁶ Ibidem, s. 18.

W okresie postprotekcijnym XVIII w. nastąpiła era wolnego handlu. Państwo przestało ingerować w funkcjonowanie gospodarki, a jakkolwiek protekcjonizm był uznawany za szkodliwy. W tym okresie wyodrębnienie ekonomii, jako samodzielnej nauki, miało miejsce za sprawą Adama Smitha, który dokonał syntezy dotychczasowego dorobku myśli ekonomicznej, rozwinięcia i uzupełnienia pewnych jego elementów, tworząc w ten sposób spójną teorię ekonomiczną, której fundamentem był problem bogactwa. Stała się ona podstawą systemu poglądów ekonomicznych zwanych klasyczną szkołą angielską, której współtwórcą był także David Ricardo⁷. Do głównych osiągnięć tej szkoły zaliczyć należy rozwinięcie teorii rynku, teorii wartości opartej na pracy, sformułowanie praw rządzących podziałem produktu społecznego, gruntowną analizę istoty renty gruntowej⁸.

W następstwie zdarzeń gospodarczych oraz kryzysu XIX w. nastąpiła ewolucja myśli ekonomicznej. Ogromne zasługi w tym zakresie miał John Maynard Keynes, uznający konieczność aktywnego uczestnictwa rządu w procesach gospodarczych w celu łagodzenia niekorzystnych skutków działania mechanizmu rynkowego, powodującego cykliczny rozwój gospodarki⁹. Kierunek ten nazwano interwencjonizmem państwowym.

Po II wojnie światowej europejska myśl ekonomiczna, wynikająca ze współczesnych problemów makroekonomicznych gospodarek krajowych, polegała na wdrażaniu systemu społecznej gospodarki rynkowej (RFN), koncepcji państwa dobrobytu (kraje skandynawskie), albo systemu będącego mieszkanką obu (większość państw europejskich). Powojenne rozwiązania systemowe Europy charakteryzuje rozwój interwencjonizmu antykryzysowego oraz przede wszystkim redystrybucyjnego¹⁰.

Przeciwieństwem powojennej europejskiej myśli ekonomicznej jest doktryna liberalna, która rozwinęła się w USA i która głosi, że im mniej interwencji państwa w gospodarkę, tym lepiej. W doktrynie liberalnej nie ma miejsca na interwencjonizm redystrybucyjny¹¹.

⁷ Por. T. Sommer, *Czy da się usprawiedliwić podatki? Czyli sposoby usprawiedliwiania podatków w świetle ideologii praw człowieka*, Warszawa 2009, s. 73–74. J. Głuchowski et al., *Finanse publiczne...*, s. 19.

⁸ *Ekonomia*, <http://portalwiedzy.onet.pl/37138,,,ekonomia.haslo.html?drukuj=1> (18 czerwca 2011).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ J. Głuchowski et al., *Finanse publiczne...*, s. 20.

¹¹ *Ibidem*.

KONCEPCJE ROLI FINANSÓW PUBLICZNYCH ORAZ SYSTEMÓW PODATKOWYCH WSPÓŁCZESNEJ EUROPY

W sytuacji kryzysu ogólnosiwiatowego lat 2008–2010 oraz problemów finansowych współczesnych gospodarek krajowych obserwujemy powszechną praktykę polegającą na uruchomieniu procedur antykryzysowych. Interwencyjne działania antykryzysowe podejmowane są zarówno przez europejskie instytucje wspólnotowe, jak i rządy państw europejskich. Poszczególne ustawodawstwa europejskie podejmują interwencje zmierzające do udzielenia pomocy krajowym przedsiębiorcom (np. w Holandii w 2011 r. zmiana przepisów podatkowych pozwalających na odliczenie strat podatkowych w okresie poprzednich lat *prosperity*¹²) lub podwyższenia zobowiązań podatkowych, jako formy tymczasowej lub też długoterminowej redystrybucji środków finansowych do tych stref gospodarczych, które zdaniem ustawodawcy są w największej potrzebie (np. w Wielkiej Brytanii w 2011 r. wprowadzenie 50% stawki podatkowej oraz podwyższenie stawki podatkowej od zysków kapitałowych do 28%¹³).

W koncepcji niektórych systemów europejskich, np. w Szwecji, rolę państwa i sektora publicznego jest wyrównywanie różnic w dochodach generowanych przez rynek oraz zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa zaspokojenia potrzeb na poziomie uznanym za zadowalający. W konsekwencji w krajach Europy Zachodniej zdarza się, że ok 60% PKB jest dzielone za pośrednictwem sektora publicznego¹⁴.

Niezależnie od rozbudowanej funkcji interwencyjnej systemów podatkowych, które głównie jednak pełnią lub powinny pełnić funkcję fiskalną¹⁵, należy wskazać, że na wysokość obciążeń podatkowych wpływa również organizacyjna struktura sektora publicznego państwa, która w ostatnich czasach uległa znacznej rozbudowie, przez co stała się droga w utrzymaniu. Rozbudowana struktura urzędnicza generująca wysokie koszty administracji skarbowej (*administrative costs*), uciążliwe procedury związane z samonaliczeniem podatku (*taxation compliance costs*)¹⁶ i współcześnie częstsze uciążliwe

¹² R. Offermanns, *The Netherlands – Individual Income Tax*, Amsterdam IBFD 2010, <http://online2.ibfd.org/data/gvi/gvi/Gvi-net.doc.p0003.html>, (15.02.2010), s. 1.

¹³ B. Obuoforibo, *United Kingdom – Individual Taxation*, http://online.ibfd.org/collections/ita/printversion/ita_uk.html (01.12.2010), s. 3.

¹⁴ J. Głuchowski et al., *Finanse publiczne...*, s. 20.

¹⁵ J. Serwacki, *Polityka podatkowa (w:) Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 532–533.

¹⁶ B. Brzeziński, W. Matuszewski, *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania systemu podatkowego (w:) Prawo podatkowe...*, s. 546–549.

procedury związane z ujawnianiem informacji o posiadanym majątku¹⁷, jego źródłach¹⁸, krytykowane już przez przedstawicieli klasycznej teorii ekonomii¹⁹, stanowią istotną kwestię związaną z daleko idącą ingerencją organów państwowych w sferę prywatną członków społeczeństwa. Ponadto ze względu na dramatycznie rosnące koszty funkcjonowania takiego systemu podatkowo-administracyjnego, postuluje się konieczność jego racjonalizacji²⁰.

WSPÓŁCZESNE TRENDY W POLITYCE PODATKOWEJ PAŃSTW WSPÓŁCZESNEJ EUROPY W ZAKRESIE OPODATKOWANIA DOCHODÓW Z ZYSKÓW KAPITAŁOWYCH

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii

Ustawodawca Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii na skutek sytuacji makroekonomicznej spowodowanej kryzysem roku 2009 wprowadził zmiany w systemie podatkowym w zakresie ogólnych stawek stosowanych do opodatkowania dochodów. Dodatkowe stawki w roku podatkowym 2010/2011 tzw. *additional rate* – w odniesieniu do dochodów powyżej 150 tys. funtów brytyjskich rocznie – wynoszą 50% podstawy opodatkowania, a w przypadku dywidend 42,5% podstawy opodatkowania. W odniesieniu do zysków kapitałowych wprowadzono również dodatkową stawkę 28% obok stawki 18%²¹. Z drugiej strony jednak ulga podatkowa tzw. *entrepreneurs' relief*²² – wprowadzona w roku podatkowym 2008/2009 w wysokości pierwotnie 1 mln funtów brytyjskich – została w kolejnych latach podniesiona do 2 mln funtów brytyjskich. Obecnie próg ten wynosi 5 mln funtów brytyjskich²³.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 października 2009 r. w sprawie przekazywania Narodowemu Bankowi Polskiemu danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, (Dz.U. z 2009 r. Nr 184, poz. 1437).

¹⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 z późn. zm.).

¹⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 2007, s. 500–503.

²⁰ T. Sommer, *Czy da się usprawiedliwić podatki...*, s. 132–138.

²¹ B. Obuoforibo, *United Kingdom...*, s. 39.

²² A.M. Panasiuk, *Opodatkowanie dochodów kapitałowych osób fizycznych. Analiza porównawcza wybranych krajów europejskich ze szczególnym uwzględnieniem rekomendowanych zmian regulacji podatkowych w Polsce*, niepublikowane 2011.

²³ B. Obuoforibo, *United Kingdom...*, s. 28.

System podatkowy UK oferuje ponadto wiele zachęt podatkowych²⁴, których nie zmieniono, a w przypadku *entrepreneurs' relief* nawet powiększono. Wykorzystanie instrumentów podatkowych może znacznie obniżyć zobowiązania podatkowe prywatnych inwestorów, w szczególności w zakresie opodatkowania dochodów z zysków kapitałowych. Wiele instytucji prawa podatkowego UK zachęca kapitał prywatny do inwestycji w przedsięwzięcia gospodarcze, stosując odroczenia opodatkowania, ulgi lub zwolnienia podatkowe.

Holandia

System podatkowy Holandii przewiduje różnorodne zwolnienia i odliczenia podatkowe dla podejmowanych inwestycji, nakładów lub nadzwyczajnych wydatków. Główną cechą wspólną dostępnych ulg podatkowych jest znaczenie społeczne przedmiotu (np.: zabytek) lub celu (np.: ochrona środowiska), którego inwestycja lub nakłady dotyczą. Istotnym ograniczeniem korzystnych skutków ulg podatkowych dla inwestorów jest ograniczenie kwotowe tych ulg do nieznaczących wartości około 50 tys. euro.

Przegląd regulacji podatkowych oraz ostatnio wprowadzonych zmian w systemie podatkowym Holandii obejmuje bardzo pragmatyczne rozwiązania podatkowe, których celem jest wsparcie chwilowo trudnej sytuacji podatnika²⁵. Podczas gdy inne systemy podatkowe w okresie kryzysu celem poprawienia krótkoterminowej kondycji budżetu publicznego decydują o podniesieniu obciążeń podatkowych (np. wzrost najwyższej stawki podatkowej dla dochodów od osób fizycznych w UK), w Holandii obserwujemy rozwiązania, których celem jest uproszczenie i obniżenie zobowiązań podatkowych, co w okresie długoterminowym ma przynieść korzyści również gospodarce całego kraju.

Ulgi podatkowe wprowadzone w 2010 r. w systemie podatkowym Holandii obejmują instytucje podatkowe wspierające przedsiębiorstwa przez polepszenie warunków dla przepływów finansowych, zapewnienie ciągłości prowadzonych przedsiębiorstw na wypadek śmierci, oraz ulgi podatkowe dla nowych inwestycji.

Dla podmiotów korporacyjnych wprowadzono przedłużenie okresu rozliczenia strat poniesionych w latach 2009 oraz 2010 z jednego roku do lat

²⁴ A.M. Panasiuk, *Opodatkowanie dochodów...*

²⁵ *Ibidem*.

trzech²⁶. Zmiana ta ma umożliwić spółkom rozliczenie strat powstałych w okresie kryzysu przez odliczenie ich od dochodów z poprzednich lat *prosperity*.

Szwecja

Regulacje dotyczące opodatkowania dochodów z kapitałów uzyskanych przez osoby fizyczne w Szwecji nie przewidują ulg podatkowych z tytułu prowadzonych inwestycji, a stawka podatku od zysków kapitałowych wynosi 30% podstawy opodatkowania. Stawka w tej wysokości jest jedną z efektywnie najwyższych stawek w Europie. Świadczy to o braku tendencji lub tylko prób obniżenia opodatkowania w sytuacjach angażowania własnych kapitałów przez inwestorów prywatnych. Co więcej, opodatkowanie znacznej części zysków kapitałowych w formie podatku od wynagrodzeń, który jest bardziej uciążliwym opodatkowaniem (efektywnie opodatkowanie wynagrodzeń wynosi pomiędzy 31,6% a 56,6%²⁷) wskazuje na fiskalizm systemu podatkowego oraz tendencje ustawodawcy w kierunku prób „sprawiedliwej” redystrybucji pozyskanych przychodów podatkowych. Dochody uzyskane ze zbycia udziałów (akcji) w spółce, która potencjalnie jest przedsięwzięciem założonym i wybudowanym przez inwestora, są opodatkowane w znacznej mierze jako dochód z wynagrodzenia. Racje przyjęte przez ustawodawcę i stojące u podstaw tych regulacji podatkowych nie uwzględniają takiego elementu, jakim jest wynagrodzenie prywatnego przedsiębiorcy za podjęcie ryzyka związanego z inwestycją własnego czasu i kapitału – angażowanych niejednokrotnie przy realizacji pożądaných celów społecznych lub gospodarczych.

Republika Federalna Niemiec

Opodatkowanie zysków kapitałowych wg obowiązujących od 1 stycznia 2009 r. regulacji Republiki Federalnej Niemiec uległo dużej zmianie. Długoterminowe dochody inwestycyjne uzyskane przez prywatnych inwestorów były wcześniej zwolnione z opodatkowania. Dziś z takiego zwolnienia korzystają prywatne dochody inwestycyjne ze źródeł, jakie stanowią ruchomości, a uzyskane w terminie 1 roku od dnia ich nabycia lub nieruchomości

²⁶ R. Offermanns, *The Netherlands...*, s. 1–2.

²⁷ E. Nilsson, *Sweden – Individual Taxation*, Amsterdam 2010, s. 13, http://online.ibfd.org/collections/ita_se.html (01.12.2010).

oraz ruchomości finansowane leasingiem, a uzyskane w terminie 10 lat od dnia ich nabycia²⁸.

Wszelkie dochody z inwestycji w udziały/akcje, a więc tzw. *substantial interests* (minimum 1% w kapitale spółki posiadającej osobowość prawną w okresie ostatnich 5 lat²⁹), podlegają opodatkowaniu wg stawki progresywnej. Mimo ulgi podatkowej, polegającej na znacznym zwolnieniu dochodu z tego źródła z opodatkowania (aż 40%), efektywna stawka podatkowa stosowana do dochodów z tego źródła jest porównywalna z efektywną stawką podatkową w innych krajach europejskich. Przy dochodach ze sprzedaży udziałów (akcji) w wysokości 100 tys. euro efektywna stawka podatkowa wyniesie 17%, przy dochodach 1 mln euro efektywna stawka podatkowa wyniesie 25%, zaś przy dochodach 100 mln euro – 26% dochodu z zysków kapitałowych.

Obecnie system podatkowy Republiki Federalnej Niemiec charakteryzuje się wysokimi stawkami podatkowymi. Mimo wielu ulg podatkowych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, brakuje ulg lub zwolnień podatkowych dla podmiotów inwestujących prywatne środki w przedsięwzięcia gospodarcze.

Rzeczpospolita Polska

W listopadzie 2010 r. ustawodawca wprowadził zamiany przepisów podatkowych Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁰, w szczególności w zakresie dostosowania przepisów obowiązujących do wymogów unijnych w tym do treści Dyrektywy 2009/133/WE³¹. Istotnym celem Dyrektywy jest kwestia wyeliminowania ewentualnych problemów związanych z przepływami finansowymi, jakie mogą towarzyszyć procesowi restrukturyzacji przedsiębiorstwa lub majątku inwestora. Jeśli transakcja dokonywana jest bez przepływów gotówkowych, tj. np. w postaci wymiany udziałów lub wniesienia aportem przedsiębiorstwa, podatnik musiałby dysponować

²⁸ S. Winheller, *Memorandum. Taxation of Capital Gains*, 2011, zbiory własne, s. 5.

²⁹ *Ibidem*, s. 5.

³⁰ Zob. Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1478).

³¹ Dyrektywa Rady 2009/133/WE z dnia 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego (Dz.Urz. UE z 25 listopada 2009 r., L. 310/34).

dodatkowymi środkami finansowymi, aby sprostać towarzyszącym transakcji obowiązkom podatkowym.

Polski ustawodawca podejmuje próby³² realizacji funkcji interwencyjnej oraz redystrybucyjnej obok funkcji fiskalnej polskiego systemu podatkowego. Wprowadzone zmiany nie odzwierciedlają jednak powyższych tendencji, a stanowią jedynie obowiązkową implementację przepisów unijnych. Na tle innych krajów Europy Zachodniej próby wprowadzenia interwencyjnych regulacji podatkowych są bardzo skromne. Główną rolą polskiego systemu podatkowego jest jego funkcja fiskalna, w mniejszym stopniu w porównaniu z innymi jurysdykcjami europejskimi można zaobserwować przejawy redystrybucji lub interwencji systemu podatkowego.

ULGI I ZWOLNIENIA PODATKOWE INWESTYCJI PRYWATNYCH JAKO ŚRODEK INTERWENCJI WSPÓŁCZESNEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

Analizy ekonomiczne i matematyczne przeprowadzone w latach 90. oraz na początku lat 2000., dotyczące nowych inwestycji typu *start-up* oraz działalności funduszy *venture capital*, zdefiniowały dokładnie wpływ opodatkowania dochodów z zysków kapitałowych na gospodarkę oraz rozwój podobnych przedsięwzięć³³.

Przedmiotem przeprowadzonych badań były młode, małe firmy w fazie *start-up*, które charakteryzują się znacznym potencjałem rozwoju, dużą innowacyjnością, ale też znacznym ryzykiem dla przedsiębiorcy oraz inwestorów³⁴. Istotą przedsiębiorczości polegającej na rozwoju nowych małych firm oraz jej znaczenia dla kondycji gospodarki jest potencjał kreowania nowych stanowisk pracy oraz innowacyjność, jakie młode firmy wprowadzają do życia gospodarczego. Główną rolą przedsiębiorcy w fazie *start-up-u* jest dostarczenie pomysłu oraz podjęcie jego realizacji przez wkład pracy, nakłady rzeczowe oraz nieznaczące nakłady finansowe. W tej fazie możliwości finansowe przedsiębiorcy często kończą się, gdy etap realizacji wciąż polega na urzeczywistnieniu pomysłu, tj. przed podjęciem działalności

³² Zob. *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2010*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa 2010.

³³ Ch. Keuschnigg, S.B. Nielsen, *Taxation and Venture Capital Backed Entrepreneurship*, International Tax and Public Finance 2004, Vol. 11, Iss. 4.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

komercyjnej i rozpoczęciem generowania przychodów. Rolą funduszy typu *venture capital*³⁵ lub też funduszy prywatnych inwestorów jest podjęcie ryzyka inwestycyjnego na tak wczesnym etapie rozwoju przedsięwzięcia, jak również wsparcie przedsiębiorcy doświadczeniem, kontaktami biznesowymi oraz znajomością rynku, a szczególnie branży, w której działa przedsiębiorca. Ekonomiczne analizy empiryczne³⁶ wskazują, że firmy, które są finansowane oraz otrzymują dodatkowe, aktywne wsparcie w zakresie rozwoju, odnotowują większy potencjał na powodzenie, stosują daleko bardziej innowacyjne rozwiązania, wprowadzają znacznie częściej własne patenty na rynek. Ponadto analizy wskazują na trzykrotnie większą efektywność prowadzonych w tych firmach procesów badawczych.

Kraje Europy Zachodniej, doceniając rolę, jaką młode przedsięwzięcia odgrywają w gospodarce, podejmują różnego rodzaju zabiegi interwencyjne. Ich celem jest stymulacja, przez zastosowane ulgi podatkowe lub innego rodzaju subsydia, rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw.

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii

Schemat ulg podatkowych, którego celem jest nakłonienie prywatnych inwestorów do inwestowania środków w niepowiązane z nimi małe przedsiębiorstwa to The Enterprise Investment Scheme (EIS, Schemat Inwestycyjny Przedsiębiorców). Celem wprowadzenia schematu EIS jest zapewnienie finansowania potencjalnie ryzykownym przedsięwzięciom w fazie *start-up*. Aby inwestycja została zakwalifikowana jako EIS, musi być dokonana na okres co najmniej 3 lat przez osobę niepowiązaną ze spółką³⁷ oraz musi być dokonana w udziały (akcje) kwalifikowanej spółki. Spółka kwalifikowana musi prowadzić określoną przez prawo kwalifikowaną działalność gospodarczą (*qualified business activity*³⁸) lub badania służące możliwości rozpoczęcia takiej działalności w przeszłości.

Income tax relief. Ulga podatkowa przysługuje kwalifikowanemu inwestorowi i polega na możliwości odliczenia 20% funduszy zainwestowanych w danym roku podatkowym w celu objęcia wyemitowanych udziałów (akcji) albo w wysokości 500 tys. funtów brytyjskich. Odliczeniu podlega

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 5.

³⁷ A.M. Panasiuk, *Opodatkowanie dochodów...*

³⁸ B. Obuoforibo, *United Kingdom...*, s. 34.

niższa z tych kwot. Szczególnie ważne jest to, że odliczenie dokonuje się od podatku, nie od dochodu.

Capital gains tax relief. Zwolnienie podatkowe dla dochodów uzyskanych z inwestycji typu EIS przysługuje inwestorowi w przypadku zbycia udziałów lub akcji nabytych w ramach EIS i obejmuje cały uzyskany dochód z tego tytułu. Zwolnienie to przysługuje pod warunkiem, że akcje/udziały są trzymane przez okres co najmniej lat trzech.

Inwestorowi przysługuje również ulga podatkowa w przypadku strat poniesionych w związku z dokonaną inwestycją w udziały (akcje) nabyte w ramach EIS. Poniesiona strata może być odliczona od dochodów z zysków kapitałowych uzyskanych w drodze każdej innej inwestycji niekwalifikującej się do schematu EIS. Strata może być również odliczona od innych dochodów inwestora, jakie inwestor uzyskał w roku podatkowym, w którym nastąpiła strata, w poprzednim roku podatkowym lub w obu latach³⁹.

EIS investment relief. W przypadku, gdy dochód ze zbycia aktywów, który podlega opodatkowaniu podatkiem od zysków kapitałowych, zostanie przeznaczony na inwestycję w schemacie EIS, inwestor może skorzystać z ulgi związanej z reinwestycją w EIS. Ulga polega na możliwości odroczenia podatku należnego w związku z uzyskaniem dochodu z zysków kapitałowych podlegających opodatkowaniu.

Podobny instrument podatkowy, obok EIS, stanowi mechanizm inwestycyjny w postaci *venture capital trust* (VCT) – jako schemat zbiorowego inwestowania⁴⁰. Co najmniej 70% pozyskanego kapitału z inwestycji dokonanej w tym schemacie przez spółkę VCT musi być przez nią wykorzystane w ciągu 12 miesięcy do finansowania kwalifikowanej działalności operacyjnej spółek, w których nabywa ona akcje lub udziały. Spośród zainwestowanych środków co najmniej 30% musi obejmować udziały (akcje) zwykle bez uprawnień do preferencyjnej dywidendy lub innych preferencyjnych praw w przypadku likwidacji spółki lub umorzenia udziałów (akcji)⁴¹. Regulacje podatkowe przyznają ulgi i zwolnienia podatkowe z tytułu inwestycji w spółki VCT osobom fizycznym pod warunkiem ukończenia 18. roku życia.

Zwolnienie z podatku dochodowego dla dywidend uzyskanych z inwestycji w VCT przysługuje dochodom z dywidend uzyskanych z udziałów

³⁹ Sec. 132 Income Tax Act 2007, cyt. za: *ibidem*, s. 36.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ HM Revenue & Customs, *Venture Capital Trusts (VCTs)*, available at <http://www.hmrc.gov.uk/guidance/vct.htm#2> (20.05.2011).

zwykłych posiadanych w VCT. Zwolnienie to przysługuje w przypadku inwestycji podjętych zarówno w nowo wyemitowane udziały (akcje), jak i udziały (akcje) nabyte na rynku wtórnym⁴².

Ulga polega na możliwości odliczenia równowartości zainwestowanej kwoty w VCT od podatku dochodowego z innych źródeł dochodów. Odliczeniu podlega kwota stanowiąca 30% dokonanej inwestycji w udziały zwykle bez praw uprzywilejowania w ciągu 5 lat od dnia dokonania inwestycji oraz pod warunkiem, że udziały są trzymane przez okres co najmniej 5 lat, lecz nie więcej niż 200 tys. funtów brytyjskich w roku⁴³. Ulga ta przysługuje w przypadku inwestycji podjętych tylko w nowo wyemitowane nieuprzywilejowane udziały (akcje).

Zwolnienie podatkowe przysługuje inwestorom osiągającym dochody ze zbycia udziałów (akcji) VCT, co do których ulga nie została wycofana lub które takiej ulgi nie utraciły. Utrata ulgi jest możliwa w przypadku zbycia akcji w okresie 5 lat od dnia rozpoczęcia inwestycji⁴⁴. Zwolnienie to przysługuje w przypadku inwestycji podjętych w nowo wyemitowane udziały (akcje), jak i udziały (akcje) nabyte na rynku wtórnym⁴⁵.

Holandia

System podatkowy Holandii przewiduje ulgę podatkową dla przedsięwzięć o charakterze *venture capital*, jeśli inwestycja odbywa się w tzw. *starting entrepreneurs*⁴⁶, a więc przedsięwzięcie o charakterze *start-up*. Ulga polega na obniżeniu podstawy opodatkowania przez zwolnienie części dochodu z opodatkowania. Maksymalne zwolnienie dla tych inwestycji wynosi 55 145 euro dla podatnika⁴⁷. Ulga ta obejmuje zarówno inwestycje bezpośrednie, jak i inwestycje pośrednie, wliczając udzielone pożyczki⁴⁸ lub objęcie udziałów w spółkach kontrolujących przedsięwzięcie.

Inny katalog przedsięwzięć, jakie mogą korzystać z ulgi podatkowej w ramach tzw. *listed green funds*, stanowią przedsięwzięcia przyjazne środowisku – *environmentally friendly investments*. Obejmują one m.in: projekty

⁴² Ibidem.

⁴³ B. Obuoforibo, *United Kingdom...*, s. 36.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ HM Revenue & Customs, *Venture Capital Trusts...*

⁴⁶ R. Offermanns, *The Netherlands...*, s. 22.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

polegające na rozwoju i utrzymaniu natury, lasów oraz krajobrazów, projekty polegające na odnowie rolnictwa, generowaniu źródeł energii odnawialnej oraz łatwych w utrzymaniu budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej⁴⁹. Pośród wielu warunków kwalifikujących do otrzymania zwolnienia podatkowego⁵⁰ otrzymane fundusze inwestycyjne muszą być wykorzystane do uzyskania aktywów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej⁵¹. Maksymalne zwolnienie dla tych inwestycji wynosi 55 145 euro dla podatnika⁵². Ulga ta obejmuje inwestycje zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, wliczając udzielone pożyczki lub objęcie udziałów w spółkach kontrolujących przedsięwzięcie.

Jurysdykcje, w których brak jest inwestycyjnych ulg podatkowych

System podatkowy Niemiec, Luksemburga oraz Szwecji nie przewiduje instytucji ani schematów podatkowych, których celem byłoby promowanie inwestycji osób prywatnych mających na celu stymulację lokalnego rozwoju gospodarczego przez wspieranie przedsiębiorstw w pierwszej fazie rozwoju *start-up*. Próby w tym zakresie podejmował ustawodawca Republiki Federalnej Niemiec przez wprowadzenie nowej ustawy o funduszach typu Venture Capital – *Wagniskapitalbetelungsgesetz (WGBG)*. Ustawa ta została uchwalona w 2008 r.⁵³. Jednak ze względu na uznanie jej za niezgodną z regulacjami unijnymi nigdy nie weszła w życie.

Rzeczpospolita Polska

Ustawodawca Rzeczpospolitej Polskiej, zgodnie z wytycznymi unijnymi, wprowadził inną formę stymulacji rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw przez finansowe subsydia pochodzące z funduszy publicznych. Formą wsparcia finansowego projektów inwestycyjnych jest stworzenie **Krajowego Funduszu Kapitałowego** (dalej KFK), który powstał 1 lipca 2005 r. na podstawie Ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz.U. 2005 Nr 57, poz. 491). Zasady udzielania wsparcia

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ A.M. Panasiuk, *Opodatkowanie dochodów...*

⁵¹ R. Offermanns, *The Netherlands...*, s. 22.

⁵² Ibidem.

⁵³ B. Baumann, *Compendium of Fiscal Incentives*, 2009, s. 25.

przez KFK określa Rozporządzenie z 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez KFK⁵⁴.

Celem KFK jest ograniczanie tzw. luki kapitałowej przez wspieranie finansowe funduszy kapitałowych (*venture capital/private equity*) inwestujących w rozwojowe oraz innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa. Realizacja tego celu ma nastąpić przez efektywne oraz zgodne z ustawowymi kryteriami inwestycyjnymi alokowanie środków finansowych przeznaczonych na statutową działalność funduszu, tj. środków budżetu państwa, strukturalnych funduszy Unii Europejskiej lub środków pochodzących z innych źródeł, np. od instytucji zagranicznych⁵⁵.

Fundusze KFK są inwestowane w instytucjonalne celowe fundusze kapitałowe typu *venture capital*, których zadaniem jest podejmowanie inwestycji o określonych rozporządzeniem parametrach. Inwestycje dokonywane są w przedsiębiorców, którzy realizują fazę badań, rozwoju produktu/usługi, wprowadzają produkt/usługę na rynek po raz pierwszy, rozszerzają działalność, rozwijają rynek produktu/usługi lub zwiększają swoje moce produkcyjne/usługowe⁵⁶. Głównym zadaniem funduszy jest wspieranie inwestycji w technologie innowacyjne i przedsiębiorców o dużym potencjale rozwoju⁵⁷.

UDZIAŁ CZYNNIKA PRYWATNEGO W REALIZACJI CELÓW SPOŁECZNYCH ORAZ GOSPODARCZYCH I JEGO EFEKTYWNOŚĆ

Zaprezentowane wyżej europejskie instytucje podatkowe oraz subwencyjne mają na celu stymulację rozwoju lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości, zaś długoterminowo wiążą się z oczekiwaniami wzrostu wpływów do budżetu Skarbu Państwa. Główną funkcją realizowaną przez poszczególne systemy podatkowe jest funkcja interwencyjna zmierzająca do pobudzenia krajowej gospodarki.

W uzasadnieniu do Rozporządzenia Ministra Gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej czytamy, że fundusze KFK mają pomóc finansowo mikroprzed-

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielonego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy (Dz.U. 2007 Nr 115, poz. 796).

⁵⁵ *Krajowy Fundusz Kapitałowy. Misja, cele, zadania*, <http://www.kfk.org.pl/?page=Structure&id=7> (12.06.2011).

⁵⁶ Par. 2, ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego...

⁵⁷ *Ibidem*.

siębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom o dużym potencjale rozwoju, pozyskującym środki inwestycyjne na realizację swoich przedsięwzięć. Mają one również stymulować inwestorów prywatnych, zachęcając ich do angażowania własnych środków pieniężnych w fundusze kapitałowe inwestujące w małe projekty, jak również zachęcić te ostatnie do inwestowania lub tworzenia funduszy wyspecjalizowanych w inwestowaniu w rzeczne projekty⁵⁸. Działalność KFK jest typowym modelem realizującym funkcje państwa interwencyjnego, a którym państwo wspiera rodzimą prywatną sferę gospodarczą w wybranych kategoriach lokalnego przemysłu lub działalności gospodarczej.

Autorzy *Taxation and Venture Capital Backed Entrepreneurship*⁵⁹ analizują zasadność stosowania podobnych form wsparcia małych i średnich firm przez stosowanie dopłat pochodzących ze środków publicznych, pozwalających na refinansowanie kosztów związanych z pierwszą fazą rozwojową przedsięwzięcia. Zdaniem autorów ulgi podatkowe są znacznie efektywniejszym narzędziem niż stosowane dopłaty z funduszy publicznych. Podczas gdy dopłaty refinansujące koszty założenia przedsięwzięcia stanowią czynnik motywujący do jego podjęcia (założenia nowej spółki), ulgi podatkowe stymulują lepsze wyniki i motywują do uzyskania wyższej wartości przedsięwzięcia w późniejszych fazach jego rozwoju. Polityka finansowa państwa powinna być tak skonstruowana, aby obniżyć przepływy finansowe do nowych przedsięwzięć w fazie bezpośredniego startu, a dzięki temu pewne oszczędności budżetowe wykorzystać w celu zwiększenia czynników mających wpływ na wyniki i wartość przedsięwzięcia w wymiarze długoterminowym, a więc ulgi podatkowe.

Za korzyścią angażowania funduszy prywatnych przemawia fakt, że w odróżnieniu od zinstytucjonalizowanych funduszy typu *venture capital*, fundusze prywatne osób fizycznych są z większą łatwością zaangażowane na wcześniejszym etapie przedsięwzięcia *start-up* niż fundusze instytucjonalne. Zaangażowanie prywatnego inwestora, skłonного podjąć większe ryzyko, wymaga relatywnie niższych środków i obejmuje obsługę prawną transakcji wejścia inwestora prywatnego oraz *due diligence*. Procedury te są relatywnie najtańsze dla spółki oraz przedsiębiorcy. Prywatni inwestorzy są również bardziej skłonni zaangażować swój czas i doświadczenie w efektywną

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ch. Keuschnigg, S.B. Nielsen, *Taxation and Venture...*, s. 28.

pomoc przedsiębiorcy, podejmując czynności związane z rozwojem i zdobywaniem rynku przez rozwijające się przedsiębiorstwo. Fakt, że to inwestor ryzykuje własne środki, nie jest również bez znaczenia dla dalszych nakładów jego pracy w służeniu pomocą spółce/przedsiębiorcy. Jego rola często nie ogranicza się do biernego inwestowania w przedsięwzięcia, co ma miejsce częściej w przypadku inwestorów instytucjonalnych, którzy kumulują swoje zaangażowanie w pierwszej fazie negocjacji umowy inwestycyjnej oraz zapewnienia sobie korzystnych warunków wyjściowych, czasem kosztem interesów założycieli, a nawet spółki.

W wielu krajach europejskich działalność prywatnych inwestorów stowarzyszona jest w syndykatach lub grupach, tzw. **aniołów biznesu** i odgrywa coraz to większą rolę w zakresie wsparcia rozwijających się nowych przedsięwzięć typu *start-up*. Szczególny rozwój prywatnych form wspierania małych i średnich przedsiębiorstw można zaobserwować w Wielkiej Brytanii. Zaobserwować tu można najkorzystniejsze w Europie ulgi podatkowe dla analizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych osób prywatnych.

Obie regulacje dotyczące zarówno bezpośredniego finansowania przez państwo – działalności subwencyjnej – lub też finansowania pośredniego – przez udzielenie ulg lub zwolnień podatkowych podmiotom, które podejmują pożądane inwestycje w określone prawem przedsięwzięcia, stanowią interwencję państwa w sferę rynku gospodarczego. Decyzje, jakie zapadają w sytuacji konieczności stymulacji określonych dziedzin gospodarki zapadają na szczeblu centralnym i, w zależności od decydentów, dotyczą różnych jej dziedzin. Można zaobserwować różnice w przypadku poszczególnych systemów podatkowych. Autorzy systemu holenderskiego preferują te działania inwestorów lub przedsiębiorców, które odnoszą skutek na polu szeroko rozumianej ekologii, a udzielone ulgi są ograniczone co do wysokości potencjalnych korzyści podatkowych. Autorzy polskiego lub brytyjskiego schematu nie stawiają tak daleko idących ograniczeń, ale wyłączają z zakresu działalności mogącej skorzystać z ulg lub subsydiów pewne fragmenty rynku, które zdaniem decydentów nie wymagają stymulacji ani wsparcia (np. usługi prawne lub księgowość).

Alternatywą dla powyższych rozwiązań jest system, w którym państwo oddaje decyzje co do przedmiotu inwestycji, pozwalając kreatorom rynku lokalnego na samodzielne podejmowanie decyzji inwestycyjnych nie tylko w ograniczonych obszarach nowych technologii, ale również w zakresie realizacji szeroko rozumianych potrzeb gospodarczych i społecznych. Wymaga to obdarzenia członków społeczeństwa zaufaniem i kompetencjami.

Nie można wykluczyć jednak, że najbardziej aktywni przedsiębiorcy lub inwestorzy nie mają dobrej lub nawet lepszej wiedzy w zakresie lokalnych potrzeb co do oczekiwanych przez lokalną społeczność inwestycji. Oprócz sfery gospodarczej istnieje sfera potrzeb społecznych zaspokajanych z różnym skutkiem i w różnym zakresie przez sektor publiczny. Taka forma redystrybucji środków finansowych traci na efektywności ze względu na złożoność procesu decyzyjnego oraz wysokie koszty wykonawcze aparatu administracyjnego. Brakuje przesłanek wykluczających samodzielność i racjonalność członków społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, np. dotyczących konieczności remontu lokalnej szkoły lub wyposażenia oddziału laryngologii dziecięcej. Osoby te, dysponując dochodami oraz wynikającymi z nich obowiązkami podatkowymi, znajdują się jednocześnie blisko lokalnych problemów i potrzeb. Tego rodzaju działalność wymagałaby zaangażowania administracji państwowej na etapie monitorowania źródeł takiego finansowania oraz zrealizowanych celów społecznych. Rzeczony monitoring byłby niezbędny również dla celów uwzględnienia zrealizowanych celów gospodarczych w planowaniu finansów publicznych.

Przykładem rozwiązań, w których współcześni ustawodawcy zdecydowali się na oddanie pewnych kompetencji z zakresu sfery publicznej w ręce podmiotów prywatnych, jest działalność organizacji społecznych oraz możliwości ich finansowania z dochodów sfery prywatnej przed opodatkowaniem. Wiele krajów europejskich oferuje ulgi podatkowe w formie odliczenia udzielonej darowizny od dochodu.

Na przykład:

- ☒ **RFN** – odliczenie rzeczonych darowizn jest możliwe w wysokości 20% całkowitego dochodu przed odliczeniem ulg osobistych lub do kwoty 1 mln euro, jeśli darowizna została dokonana na rzecz nowo założonej fundacji⁶⁰;
- ☒ **Wielka Brytania** – kwota stanowiąca 20% dokonanej darowizny na cele publiczne zostaje przekazana przez organy podatkowe jako zwrot podatku na konto fundacji; dodatkowo kwota darowizny jest odliczana od podstawy opodatkowania podatkiem od dochodów⁶¹;

⁶⁰ A.M. Panasiuk, *Opodatkowanie dochodów...*

⁶¹ *Ibidem*.

- ☒ **Holandia** – darowizny dokonane na rzecz instytucji pożytku publicznego, gdy przekraczają 1% a nie przekraczają 10% dochodu podatnika brutto, podlegają odliczeniu od dochodu⁶²;
- ☒ **RP** – darowizny dokonane na cele społeczne podlegają odliczeniu od podstawy opodatkowania w wysokości, w jakiej kwota darowizny nie przekroczy równowartości 6% dochodu podatnika; ponadto system podatkowy RP przewiduje możliwość przekazania 1% podatku na cele społeczne przez wskazanie uprawnionej organizacji pożytku publicznego⁶³.

Przyjęcie podobnych rozwiązań przy realizacji innych zadań społecznych (np. służba zdrowia, edukacja) lub gospodarczych (realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych o zasięgu lokalnym) stanowiłoby efektywną alternatywę dla obecnego systemu finansowania takich zadań ze źródeł publicznych.

Możliwość realizacji powyższego modelu, a także zakres udzielonych kompetencji, uzależnione są od kondycji finansów publicznych oraz historycznych uwarunkowań dotyczących zaufania pokładanego przez aparat administracyjny w społeczeństwie i odwrotnie. Zachowanie funkcji interwencyjnej państwa nie wyklucza realizacji powyższego modelu i jest zapewnione przez utrzymanie kontroli nad krokami podejmowanymi przez sektor prywatny w realizacji zadań publicznych lub określenie ich granic i zakresu. Możliwe jest również stopniowe poszerzanie zadań, od istniejącej dziś jedynie sfery pomocy społecznej, na coraz to nowe zadania o większym, ogólnospołecznym znaczeniu. Przedmiotem realizacji mogą być cele społeczne np.: edukacja lub służba zdrowia, a także cele gospodarcze, np. proces inwestycyjny, którego skutkiem miałyby być powstanie określonego podmiotu gospodarczego o zasięgu lokalnym oraz zaspokajającego zdefiniowane z góry potrzeby.

Wskazane byłoby również, aby inwestor/podatnik miał możliwość wyboru samodzielnej realizacji celu społecznego lub gospodarczego (tj. bez pośrednictwa organów administracyjnych lub też instytucji pożytku publicznego). Cel taki może być rodzajowo określony prawem i może polegać na samodzielnym i kompleksowym przeprowadzeniu procesu inwestycyjnego,

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

którego skutkiem jest udział w zaspokajaniu określonych potrzeb społecznych (np. budowa oczyszczalni ścieków, oddziału pediatrycznego w lokalnym szpitalu, renowacja założenia zabytkowego).

Współczesne ustawodawstwa realizują funkcje interwencyjne lokalnych systemów podatkowych przez wprowadzenie ulg podatkowych polegających głównie na odliczeniu wydatków pożądaných społecznie od dochodu podatnika. Przeznaczenie kwoty podatku na cele społeczne wskazane przez podatnika stanowią rzadką alternatywę. Przytoczone w niniejszym opracowaniu przykłady stanowią: możliwość przekazania 1% podatku na cele pomocy społecznej w ustawodawstwie RP, przekazanie przez organy podatkowe 20% podatku (liczonego od wartości darowizny) na cele pomocy społecznej w ustawodawstwie UK oraz odliczenie od podatku wartości 20% dokonanych inwestycji gospodarczych w schemacie *EIS* UK.

Celem powyższego wywodu jest uzasadnienie tezy, że bezpośredni udział sfery prywatnej w realizacji potrzeb społecznych może okazać się bardziej efektywny zarówno ze społecznego (realizacja najistotniejszych potrzeb samodzielnie przez lokalną społeczność), jak i z publicznego punktu widzenia (efektywniejsze finansowanie potrzeb w wymiarze ekonomicznym: oszczędności wynikające z braku pośrednictwa aparatu administracyjnego, bezpośredni udział podmiotów prywatnych przekładający się na ekonomię – obniżenie kosztów – realizowanych projektów).

Skutkiem podobnych zmian byłoby wycofanie aparatu państwowego i sfery finansów publicznych przez przekazanie kompetencji w ich realizacji w ręce podmiotów prywatnych.