

## Evaluatie van overheidssteun voor Onderzoek en Ontwikkeling van ondernemingen in België

*Het Federaal Planbureau heeft – na een eerste analyse in 2012- een tweede evaluatie gemaakt van de belastingvoordelen van de federale overheid en van de gewestelijke subsidies, ter ondersteuning van de investeringen van ondernemingen in Onderzoek en Ontwikkeling (O&O). Er werd nagegaan in welke mate deze overheidssteun heeft bijgedragen aan de recente stijging van de O&O-intensiteit in België. De voornaamste conclusies van de tweede evaluatie zijn:*

- De gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op de lonen van kenniswerkers met een masterdiploma en de innovatiesubsidies die door gewestelijke overheden worden toegekend, blijken het meest effectief in het stimuleren van bijkomende O&O-uitgaven door ondernemingen.
- Voor de gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op de lonen van kenniswerkers met een doctoraat of diploma van burgerlijk ingenieur en de gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor ondernemingen die voor O&O samenwerken met universiteiten of wetenschappelijke instellingen, wordt er ook een positieve impact gevonden in sommige schattingen maar dit effect is minder robuust.
- Er zijn weinig aanwijzingen van een statistisch significant effect op O&O-uitgaven voor het belastingvoordeel voor Jonge Innoverende Ondernemingen (JIO) of het belastingkrediet voor investeringen in O&O. Voor de belastingaftrek van 80% van inkomsten uit octrooien is geen enkel geschat effect op de O&O-uitgaven statistisch significant.
- Hoewel het belastingvoordeel voor JIO of de belastingaftrek van inkomsten uit octrooien de O&O-uitgaven van ondernemingen niet lijken te verhogen, wijzen schattingen wel op een effect op de aard van O&O-activiteiten. Net zoals voor gewestelijke subsidies, zijn er voor deze twee belastingvoordelen aanwijzingen dat ze leiden tot een verschuiving van investeringen van experimentele ontwikkeling naar fundamenteel of industrieel onderzoek. Deze overheidssteun kan dus nuttig zijn, in het licht van recente bevindingen voor de Verenigde Staten – in deze evaluatie bevestigd voor België– dat grote ondernemingen hun O&O-inspanningen verschuiven van onderzoek naar minder risicovol, maar ook potentieel minder winstgevende, experimentele ontwikkeling.
- De effectiviteit van overheidssteun lijkt af te nemen als ondernemingen verschillende voordelen combineren. Dit is het geval voor ondernemingen die zowel gewestelijke steun als een gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op de lonen van onderzoekers met een masterdiploma ontvangen maar ook voor de combinatie van verschillende federale fiscale voordelen. De daling van de effectiviteit is aanzienlijk voor ondernemingen die meer dan twee voordelen combineren.
- De effectiviteit van subsidies en fiscale voordelen voor O&O varieert met het subsidiëringspercentage (verhouding van ontvangen steun tot de O&O-uitgaven). Schattingen doen vermoeden dat de effectiviteit afneemt naarmate de generositeit van de overheidssteun toeneemt (als % van de O&O-uitgaven), al is het verband meestal niet lineair.
- Gewestelijke subsidies en drie van de vier regimes van gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, verhogen het aandeel van O&O-personeel met een doctoraat. De gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op de lonen van kenniswerkers met een masterdiploma verhoogt het aandeel van O&O-personeel met een universitair diploma. Deze verhoging heeft voornamelijk een negatieve impact op het aandeel van O&O-personeel met een lager diploma. Deze substitutie blijkt aanzienlijk te zijn aangezien de impact van de gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op de lonen van kenniswerkers met een masterdiploma geen statistisch significant effect heeft op het totaal aantal O&O-personeelsleden hoewel er wel een significante impact is op de O&O-uitgaven.

### Overheidssteun en O&O-intensiteit in België

Sinds 2005 is de O&O-intensiteit in België sterk toegenomen. In 2012 bereikten de totale O&O-uitgaven een voorlopig historisch hoogtepunt van 2,24 % in verhouding tot het bbp. Tussen 2005 en 2008 introduceerde

de federale overheid - om tegemoet te komen aan haar verbintenis om de O&O-uitgaven tegen 2020 op te trekken tot 3% van het bbp - verschillende fiscale voordelen om bijkomende O&O-uitgaven door ondernemin-

gen aan te moedigen. De belastingvoordelen die werden geïntroduceerd zijn:

- gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor kenniswerkers in ondernemingen die voor onderzoek samenwerken met een universiteit, een hogeschool of een erkende wetenschappelijke instelling die gevestigd is in de Europese Economische Ruimte (sinds 1 oktober 2005);
- gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor Jonge Innoverende Ondernemingen (JIO), eventueel ook voor ondersteunend O&O-personeel (sinds 1 juli 2006);
- gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor kenniswerkers met een diploma van doctor in de exacte of toegepaste wetenschappen, dokter in de (dier)geneeskunde of burgerlijk ingenieur (sinds 1 januari 2006);
- gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor kenniswerkers met een masterdiploma, met uitzondering van masters in de sociale en humane wetenschappen (sinds 1 januari 2007).
- Vanaf 2007 kunnen ondernemingen kiezen tussen de bestaande belastingaftrek voor O&O-investeringen of een belastingkrediet. Veel ondernemingen kiezen voor een belastingkrediet aangezien het onbenutte voordeel van de investeringsaftrek na 5 jaar wordt terugbetaald;
- Vanaf het aanslagjaar 2008 kunnen ondernemingen, onder bepaalde voorwaarden, genieten van een belastingaftrek van 80 % van hun inkomsten uit octroien.

De belastingvoordelen blijken redelijk populair en het aantal O&O-actieve ondernemingen dat gebruik maakt van één of meerdere voordelen is geleidelijk aan toegenomen. In 2012 bedroegen de belastingvoordelen 0,17 % van het bbp, waarmee België op een derde plaats staat binnen de OESO op het vlak van fiscale steun voor O&O. Gezien de aanzienlijke budgettaire kost, stelt zich de vraag of, en in welke mate, de recente stijging van de O&O-intensiteit in België toe te schrijven

is aan de belastingvoordelen voor ondernemingen.

In het kader van hun bevoegdheden over wetenschap en innovatie, die in België grotendeels geregionaliseerd zijn, verlenen de gewesten aanzienlijke directe steun (subsidies) aan ondernemingen voor O&O en innovatie. De subsidies die ondernemingen ontvingen van de gewestelijke overheden werden ook in de evaluatie beschouwd om na te gaan in welke mate subsidies en belastingvoordelen complementair zijn.

Zowel voor subsidies als voor fiscale voordelen zijn het steeds de ondernemingen zelf die beslissen om steun te vragen en voor welk bedrag. Voor subsidies zijn er ook, al dan niet expliciete, selectiecriteria die worden gehanteerd bij het toekennen van steun. Dit maakt dat de groep van ondernemingen die overheidssteun ontvangt sterk kan verschillen van de groep van ondernemingen die geen steun aanvraagt of krijgt. Als bij schattingen geen rekening wordt gehouden met deze verschillen, dan zal de geschatte impact van overheidssteun vertekend zijn en waarschijnlijk overschat worden aangezien ondernemingen die van plan zijn hun O&O-activiteiten uit te breiden sneller geneigd zullen zijn steun aan te vragen dan ondernemingen die van plan zijn hun O&O-uitgaven niet te verhogen of te verminderen.

In deze tweede evaluatie van de overheidssteun voor O&O in België werden verschillende schattingsprocedures beschouwd die proberen rekening te houden met mogelijke vertekening door de (zelf-)selectie van ondernemingen. Aangezien alle methodes beperkingen hebben, werden de resultaten van een basisspecificatie vergeleken met de resultaten van alternatieve schattingen en werden de conclusies geformuleerd op basis van de meest robuuste resultaten.

Evaluation of federal tax incentives for private R&D in Belgium: An update, Federaal Planbureau, juni 2015.

Voor meer informatie:  
M. Dumont, dm@plan.be, 02/507.73.85.