

Steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling in de vennootschapsbelasting

In het kader van de EU 2020-strategie had België zich ertoe verbonden om minstens 3 % van het bbp te besteden aan onderzoek en ontwikkeling (O&O). Om dit doel te bereiken, moedigen zowel de gewesten als de federale overheid O&O-activiteiten van ondernemingen aan door directe steun via subsidies of indirecte steun via diverse fiscale voordelen.

De audit neemt drie steunmaatregelen voor O&O in de vennootschapsbelasting onder de loep: de octrooiaftrek en zijn opvolger, de innovatieaftrek, en het belastingkrediet voor O&O. Deze O&O-steunmaatregelen kosten de Schatkist veel (1,2 miljard euro in 2018), terwijl de efficiëntie en effectiviteit ervan zowel op nationaal (Planbureau) als op internationaal (Europese Commissie, OESO) niveau ter discussie worden gesteld.

Het Rekenhof onderzocht of de fiscus de correcte toepassing van de fiscale steunmaatregelen op het vlak van O&O effectief en op efficiënte wijze controleert. Daarnaast ging het na of deze maatregelen ook voldoende worden opgevolgd en geëvalueerd en of ze een positieve impact hebben op de O&O-intensiteit in België.

Uit de audit blijkt dat de betrokken regelgeving wel de algemene doelstelling van de bevordering van O&O bevat, maar geen specifieke en concrete SMART-doelstellingen die nuttig zijn voor de evaluatie van de effectiviteit van de fiscale steunmaatregelen of hun onderlinge combinatie. Voorts is het regelgevende kader van de fiscale steunmaatregelen heel complex en zijn verschillende, nochtans essentiële, begrippen onvoldoende wettelijk gedefinieerd, wat vaak aanleiding geeft tot interpretatie- en toepassingsproblemen. Zo ontbreken specifieke wettelijke evaluatiecriteria voor de vage categorie van 'auteursrechtelijk beschermde computerprogramma's'. Daarnaast houdt de huidige octrooiprocedure een reëel risico in dat ondernemingen het Belgische octrooi op oneigenlijke wijze gebruiken om louter fiscale redenen.

Het aantal ondernemingen dat gebruikmaakt van de steunmaatregelen voor O&O in de vennootschapsbelasting neemt ieder jaar toe. Hoewel momenteel meer kmo's dan grote ondernemingen ervan gebruikmaken, vertegenwoordigen ze maar een heel miniem aandeel in het totale brutobedrag. De fiscale steunmaatregelen voor O&O zijn dan ook sterk geconcentreerd bij een klein aantal grote ondernemingen. Waar de concentratie bij de (oude) octrooiaftrek vooral terug te brengen was tot de farmasector, is de nieuwe innovatieaftrek daarentegen meer verspreid over verschillende economische sectoren zoals de financiële sector, verzekeringen en software-ontwikkeling.

Opvallend is dat de budgettaire kostprijs van de steunmaatregelen O&O ieder jaar fors toeneemt. De laatste vijf jaar is hij zelfs verdrievoudigd, waardoor deze steunmaatregelen momenteel de belangrijkste kostenpost vormen in de vennootschapsbelasting. Wellicht zal de kostprijs van de innovatieaftrek in de toekomst nog verder toenemen door de stopzetting van het overgangsregime van de octrooiaftrek in 2021 en door de uitbreiding van het toepassingsgebied naar o.a. softwarebedrijven.

Controlebeleid

Bij het fiscale controlebeleid zijn verscheidene actoren actief: de Dienst Voorafgaande Beslissingen (DVB) levert op vraag van de ondernemingen rulings af, de dienst Sectorcoördinatie van de Administratie Grote Ondernemingen (GO) stuurt de controles aan door een risicoanalyse uit te voeren en een controleaanpak uit te werken en de eigenlijke controles zijn een opdracht voor de controlecentra GO en de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI).

Talrijke ondernemingen doen een beroep op de rullingdienst om een ruling te verkrijgen over hun berekeningsmethode om de bruto-innovatie-inkomsten te bepalen. Het is dan aan de fiscale controleurs om bij een latere controle na te gaan of de voorwaarden in deze rulings ook werden nageleefd. Het aantal afgeleverde rulings voor innovatieaftrek is sinds 2017 verdrievoudigd en ongeveer de helft daarvan betreft de nieuw ingevoerde categorie van auteursrechtelijk beschermde computerprogramma's.

Voor de risicoanalyse van het belastingkrediet en de octrooi- en innovatieaftrek richt de dienst Sectorcoördinatie van de Administratie GO zich alleen op de grote ondernemingen. Alleen de AABBI, die in 2019 is gestart met een piloot-risicoanalyse voor de innovatieaftrek, selecteert in beperkte mate kmo's voor controle.

De risicoanalyse voor de controleacties is vrij rudimentair; ze is hoofdzakelijk gebaseerd op de bedragen van de fiscale aftrekken opgenomen in de fiscale aangiften en hun bijlagen. De risicoanalyse door de AABBI is verder ontwikkeld en houdt onder meer rekening met de uitholling van de belastbare grondslag via de innovatieaftrek. Hoewel de dossiers waar geen voorafgaandelijke ruling werd aangevraagd op het terrein als de meest risicovolle worden beschouwd, wordt dit criterium momenteel niet in aanmerking genomen bij de selectie.

De specifieke controleacties voor het belastingkrediet en de octrooi- en innovatieaftrek waren niet erg productief. Vaak bleek dat de wetgeving correct werd toegepast of dat de voorwaarden opgenomen in de ruling werden nageleefd. Een grondige evaluatie hiervan ontbreekt evenwel.

Sinds 2020 plant de dienst Sectorcoördinatie geen specifieke controleacties meer, maar alleen nog groepsacties met de klemtoon op verrekenprijrisico's. Door drempels in te stellen, houdt deze actie ook rekening met de bedragen aan octrooi- en innovatieaftrek, maar nog niet met het belastingkrediet. Van deze groepsacties zijn nog geen resultaten bekend.

De beoordeling van het O&O-karakter en de bepaling van de bruto-innovatie-inkomsten vormen de belangrijkste knelpunten voor de controleurs. Meestal beschikken zij immers niet over de nodige wetenschappelijke of technische kennis om het O&O-karakter van het belastingkrediet of de innovatieaftrek te beoordelen. Een attest van BELSPO – het federale departement wetenschapsbeleid – zou hierover uitsluitel moeten geven, maar deze attesten bevatten niet altijd een duidelijke inhoudelijke motivering, zodat de FOD Financiën dit moeilijk kan controleren. Het Rekenhof merkt ook op dat BELSPO over onvoldoende gespecialiseerd personeel beschikt voor deze taak.

Daarnaast is voor de bepaling van de (methode voor de) bruto-innovatie-inkomsten een verrekprijstudie vereist, waarbij wordt nagegaan of de zogenaamde inbegrepen licentievergoedingen wel marktconform zijn. De invoering van een transparantieplicht, bijvoorbeeld via een openbare databank met een overzicht van de licentie-overeenkomsten tussen onafhankelijke partijen, kan het gebrek aan kwaliteitsvolle vergelijkingspunten verhelpen en het werk van de DVB en fiscale controlediensten vergemakkelijken.

Gelet op de grote complexiteit van de regelgeving, beveelt het Rekenhof zowel voor de risicoanalyse als voor de eigenlijke controles, een nauwere samenwerking aan tussen de diensten van de AAFisc en de AABBI. De oprichting van een aparte gespecialiseerde O&O-cel waarin alle expertise gebundeld is, verdient dan ook aanbeveling.

Effectiviteit van de steunmaatregelen

De totale O&O-intensiteit in België neemt sinds 2005 ieder jaar toe, waardoor in 2019 de Europese 3 %-norm voor het eerst werd behaald. Dat is hoofdzakelijk te danken aan de stijgende O&O-uitgaven van private bedrijven.

Die O&O-uitgaven van private bedrijven zijn in België sterk geconcentreerd. Zo was in 2017 6 % van de ondernemingen verantwoordelijk voor 80 % van de O&O-uitgaven. Bovendien wordt meer dan de helft van de O&O-uitgaven gedaan door Belgische ondernemingen die voor meer dan 50 % in handen zijn van een buitenlands moederbedrijf.

Om de effectiviteit van de verschillende O&O-steunmaatregelen beter te kunnen evalueren, werd in 2007 een O&O-databank opgericht. Of een bedrijf deel uitmaakt van een binnenlandse of buitenlandse groep ontbreekt echter, terwijl daarmee het effect op de productiviteit en de winstgevendheid van een onderneming beter zou kunnen worden beoordeeld.

In 2019 onderzocht het Federaal Planbureau het effect van de steunmaatregelen voor het laatst, maar bij gebrek aan recente gegevens kon nog geen evaluatie worden gemaakt van de nieuwe innovatieaftrek. Het Planbureau berekende dat de gemiddelde *bang for the buck*, een maatstaf die uitdrukt hoeveel bijkomende O&O-uitgaven een bedrijf doet in ruil voor één euro fiscale directe O&O-steun, relatief laag is voor het belastingkrediet voor O&O en de octrooiaftrek ten opzichte van de andere steunmaatregelen voor O&O (o.a. gewestelijke subsidies en vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing). Bovendien neemt de effectiviteit van het belastingkrediet en de octrooiaftrek af naargelang de onderneming groter is en de onderneming meer steunmaatregelen combineert.

Op grond van deze bevindingen van het Planbureau beveelt het Rekenhof aan een beperking van het totale steunbedrag of een lager aftrekpercentage van de fiscale steunmaatregelen in de vennootschapsbelasting te onderzoeken. Dat zou niet alleen de budgettaire kostprijs doen dalen, maar ook de effectiviteit van de steunmaatregelen in de vennootschapsbelasting verhogen. Daarnaast verdient het aanbeveling de directe en indirecte steunmaatregelen voor O&O beter op elkaar af te stemmen, rekening houdend met het type onderneming en het type O&O-project waarop de steun gericht is.

Tot slot stelde het Rekenhof vast dat er tussen het federale en het gewestelijke beleidsniveau onvoldoende overleg en samenwerking is om het beleid inzake O&O en innovatie op elkaar af te stemmen en te coördineren.