

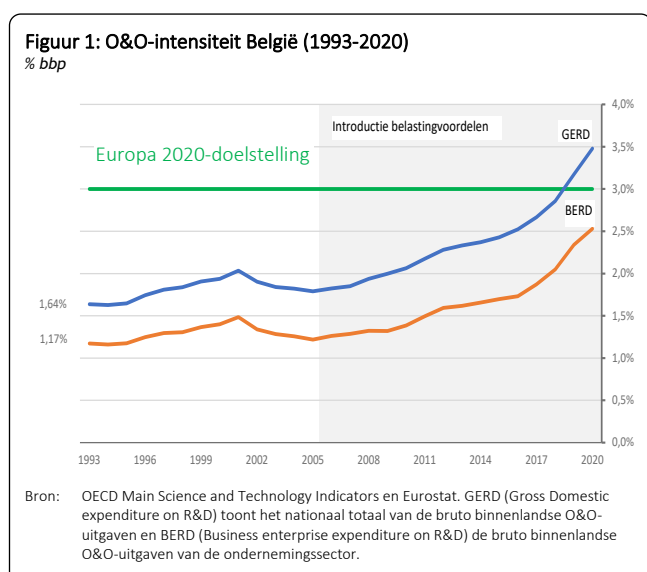
# Nieuwe evaluatie van overheidssteun voor onderzoek en ontwikkeling in België

België is één van de slechts zeven EU-lidstaten die de vooropgestelde Europa 2020-doelstelling voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) heeft bereikt. Uit een nieuwe evaluatie van overheidssteun voor O&O in België blijkt dat de subsidies door de drie gewesten en de federale gedeeltelijke vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers wellicht geholpen hebben bij het optrekken van de O&O-uitgaven in België. Deze voordelen zetten bedrijven immers aan om meer in O&O te investeren. De resultaten zijn minder positief voor een aantal voordelen die de federale overheid toekent via de vennootschapsbelasting. Aangezien deze belastingvoordelen het leeuwendeel uitmaken van de snel stijgende budgettaire kosten van overheidssteun voor O&O, zou de efficiëntie van de overheidssteun kunnen worden verhoogd door een plafond in te voeren op de overheidssteun voor bedrijven, zoals ook blijkt uit internationaal onderzoek.

Auteur: Michel Dumont, dm@plan.be

## België heeft de Europa 2020-doelstelling voor O&O bereikt

In 2020 waren de totale uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) in België gelijk aan 3,48 % van het bbp. Hiermee werd de vooropgestelde Europa 2020-doelstelling van 3 % ruimschoots bereikt. Dit cijfer is enigszins vertekend door een daling van het bbp in 2020, als gevolg van covid-19. Maar België heeft wel binnen de EU één van de sterkste stijgingen van de O&O-intensiteit<sup>1</sup> gekend sinds 2010. Zoals uit figuur 1 blijkt, is de intensiteit van de totale nationale O&O-uitgaven in % van het bbp (GERD: Gross Domestic expenditure on R&D), na een daling tussen 2002 en 2005, sterk en redelijk continu begonnen stijgen vanaf 2006.



Uit figuur 1 blijkt ook dat deze stijging bijna volledig toe te schrijven is aan een stijging van de O&O-uitgaven in de ondernemingssector (BERD: Business enterprise expenditure on R&D).

## Aanzienlijke overheidssteun voor O&O in België

Gezien de lage O&O-intensiteit in 2005 (zie figuur 1) heeft de federale overheid vanaf 2005 verschillende belastingvoordelen geïntroduceerd om de O&O-activiteiten van ondernemingen aan te moedigen en de Europa 2020-doelstelling voor O&O te behalen. Deze belastingvoordelen kwamen boven op de directe steun voor O&O aan bedrijven (voornamelijk subsidies), die de drie gewesten al geruime tijd verlenen. Tussen 2005 en 2007 werden er vier mogelijkheden voorzien van gedeeltelijke vrijstelling van bedrijfsvoorheffing op de lonen van O&O-personeel.<sup>2</sup> In 2018 werd een vijfde mogelijkheid voorzien van gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, voor onderzoekers met bepaalde bachelorsdiploma's. Sinds 2020 is het percentage van vrijstelling voor alle vijf maatregelen 80 %.

Naast deze voordelen voor de werkgever, die worden verleend via de personenbelasting op de lonen van de werknemers, werden er ook een aantal voordelen via de vennootschapsbelasting voorzien. Behalve een belastingaftrek of belastingkrediet voor investeringen in O&O konden bedrijven vanaf 2008 genieten van een belastingaftrek van

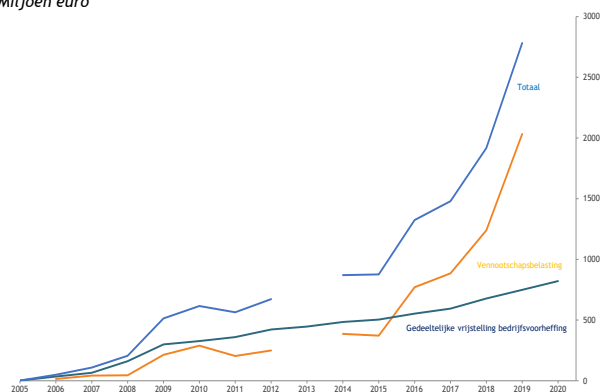
<sup>1</sup> Dit zijn de O&O-uitgaven relatief ten opzichte van het bbp.

<sup>2</sup> Ook voor universiteiten, hogescholen en erkende onderzoeksinstituten werd een gedeeltelijke vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers ingevoerd.

80 % van de octrooi-inkomsten. In 2016 werd deze belastingaftrek vervangen door een belastingaftrek van 85 % van innovatie-inkomsten, in overeenstemming met de BEPS<sup>3</sup>-richtlijnen van de OESO en de G20, -om internationale belastingontwijking te vermijden door uitholling van de belastbare basis of winstverschuiving. In 2021 werd de belastingaftrek voor octrooi-inkomsten stopgezet. De populariteit van de belastingvoordelen voor O&O bij bedrijven is geleidelijk toegenomen, en als gevolg daarvan ook de budgettaire kosten, zoals blijkt uit figuur 2.

**Figuur 2: Budgettaire kosten van belastingvoordelen O&O (2005-2020)**

Miljoen euro



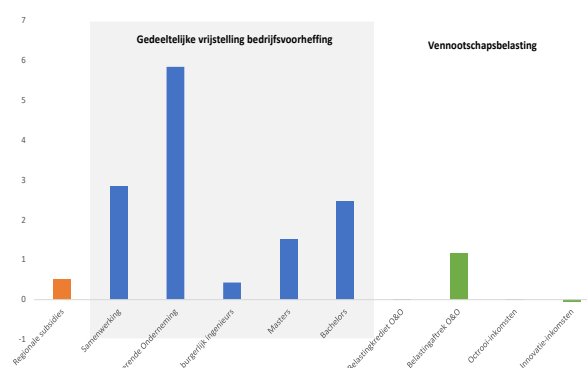
Bron: Inventaris van de federale fiscale uitgaven. Geen gegevens beschikbaar voor de belastingaftrek voor octrooi-inkomsten voor inkomstenjaar 2013.

De sterke stijging van de totale budgettaire kosten van de belastingvoordelen voor O&O vanaf 2016 wordt verklaard door de sterke stijging van de budgettaire kosten van de voordelen toegekend via de vennootschapsbelasting. In 2019 bedroegen de budgettaire kosten van alle belastingvoordelen voor O&O aan bedrijven 2,8 miljard euro. Zoals aangegeven in figuur 1 valt de stijging van de O&O-intensiteit van de ondernemingssector in België samen met de introductie van verschillende belastingvoordelen voor O&O voor bedrijven. Dit roept de vraag op in welke mate de belastingvoordelen hebben bijgedragen aan de stijging van de O&O-intensiteit en het behalen van de Europa 2020-doelstelling voor O&O. Recent werd door het Federaal Planbureau een vierde evaluatie van de overheidssteun voor O&O aan bedrijven in België afgerond, waarin deze vraag werd onderzocht (voor een gedetailleerde bespreking, zie Dumont 2022).

### Sommige overheidssteun voor O&O blijkt doeltreffend

Voor de evaluatie van overheidssteun voor O&O in België wordt gebruik gemaakt van de R&D Policy Mix database waarin gegevens van verschillende federale instellingen en van de drie gewesten worden gekoppeld. Aan de hand van deze gegevens kan worden nagegaan wat de impact is van overheidssteun op de O&O-uitgaven van ondernemingen. De meest recente evaluatie heeft betrekking op de periode 2003-2019. Het schatten van de causale impact van overheidssteun wordt bemoeilijkt door (zelf-)selectie van ondernemingen en andere statistische problemen. In de evaluatie worden verschillende schattingsprocedures gebruikt die met deze problemen trachten rekening te houden, om te zien of er robuuste conclusies kunnen worden getrokken. Op basis van geschatte coëfficiënten kan een 'Bang For The Buck (BFTB)' worden berekend, die weergeeft hoeveel additionele O&O-uitgaven een onderneming zelf financiert per euro aan ontvangen overheidssteun.

**Figuur 3: Bang For The Buck (BFTB) van overheidssteun voor O&O**



Bron: Berekening op basis van verschillende schattingen voor de periode 2003-2019 (zie Dumont 2022 voor details)

De BFTB in figuur 3 is in netto termen berekend zodat een waarde groter dan 0 betekent dat bedrijven zelf O&O-uitgaven financieren, boven op de overheidssteun die ze ontvangen (additionaliteit). Uit de evaluatie blijkt dat voor zowel de regionale subsidies als voor de vijf maatregelen van gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, er robuuste aanwijzingen zijn dat ze bedrijven aanzetten om zelf ook meer in O&O te investeren. Voor de vier voordelen via de vennootschapsbelasting zijn er enkel voor de belastingaftrek voor O&O aanwijzingen voor

<sup>3</sup> Base Erosion and Profit Shifting.



additionaliteit. Voor het belastingkrediet en de belastingaftrek voor octrooi-inkomsten zijn er nauwelijks aanwijzingen van additionaliteit. Voor de belastingaftrek voor innovatie-inkomsten - in 2016 ingevoerd ter vervanging van de belastingaftrek voor octrooi-inkomsten - die voor het eerst werd geëvalueerd, zijn er zelfs robuuste aanwijzingen van verdringingseffecten. Dit wil zeggen dat overheidssteun gebruikt wordt om O&O-uitgaven te financieren die zonder steun ook zouden worden gedaan. Voor de innovatiebonus, een volledige vrijstelling van sociale bijdragen op het loon van werknemers die een nieuw idee aanbrengen voor de onderneming, wijst de evaluatie op een positieve impact op de O&O-uitgaven. Voor Europese financiering van onderzoeksprojecten (via de kaderprogramma's van de EU) zijn er echter ook aanwijzingen van verdringingseffecten.

Uit de evaluatie blijkt ook dat wanneer bedrijven verschillende steunmaatregelen combineren, de positieve impact op de O&O-uitgaven afneemt. Dit is niet zozeer het gevolg van de combinatie van steun op zich, maar van de combinatie van grote steunbedragen door een beperkte groep van ondernemingen. De beperkte positieve of zelfs negatieve effecten van sommige belastingvoordelen verleend via de vennootschapsbelasting blijken overigens vooral op te gaan voor grote en oudere bedrijven, bedrijven die tot een multinationale groep behoren en voor bedrijven in sterk geconcentreerde bedrijfstakken. De evaluatie toont duidelijk aan dat de impact van overheidssteun op O&O-uitgaven sterk verschilt tussen bedrijven en bedrijfstakken. Deze grote heterogeniteit suggereert dat een differentiatie van overheidssteun aangewezen zou zijn. Dit is echter niet evident vanwege Europese regels over overheidssteun die in principe discriminatie tussen bedrijven verbieden, maar sluit wel aan bij de huidige discussie over missiegedreven innovatiebeleid (gericht op sociale, ecologische en economische uitdagingen zoals bijvoorbeeld de klimaatverandering en energietransitie).

### Spillovers voornaamste argument voor overheidssteun

De verantwoording om als overheid steun te verlenen aan individuele ondernemingen voor hun O&O-activiteiten gaat in belangrijke mate uit van de veronderstelling dat deze activiteiten positieve effecten (spillovers) hebben op de rest van de economie. Als er inderdaad spillovers zijn, dan zal de maatschappelijke opbrengst van O&O groter zijn dan de opbrengst van O&O voor individuele ondernemingen en kan

een overheid proberen om via subsidies of belastingvoordelen bedrijven aan te zetten om meer in O&O te investeren dan ze zonder overheidssteun zouden doen.

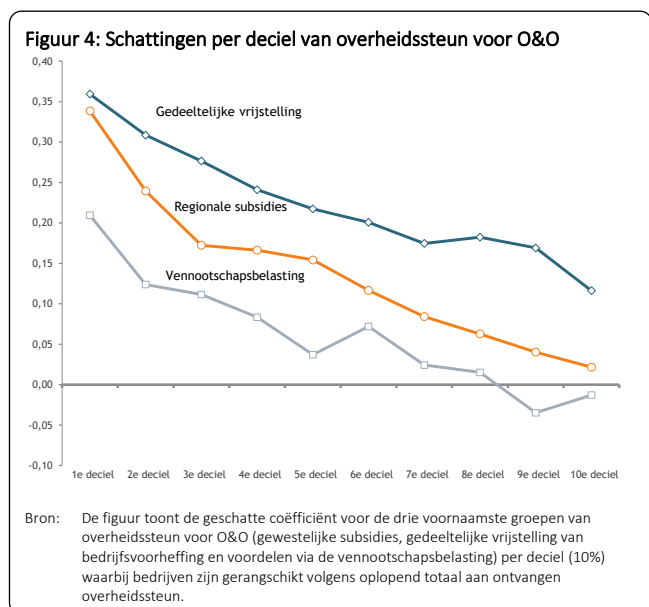
Het schatten van de impact van door overheidssteun gefinancierde O&O op de output van bedrijven die de steun ontvangen (directe impact), en op de output van andere ondernemingen (spillovers) is echter niet evident. Er zijn overigens theoretische argumenten, en dit blijkt ook uit empirisch onderzoek, dat O&O-activiteiten van bedrijven een negatieve impact kunnen hebben op andere bedrijven, bijvoorbeeld als gevolg van imitatie ("business stealing") of wanneer er sprake is van een octrooirace.

In de evaluatie worden er verschillende schattingen gedaan van zowel de directe impact op bedrijven van hun eigen O&O als van de indirecte impact van O&O op andere bedrijven (spillovers), met onderscheid volgens het type van overheidssteun. O&O gefinancierd door bedrijven zelf en nog meer O&O gefinancierd met subsidies blijken een positieve impact te hebben op een aantal outputindicatoren (o.a. productiviteit en omzet). Dit geldt ook, zij het in iets mindere mate, voor de belastingvoordelen toegekend via de vennootschapsbelasting. Bij deze laatste voordelen dient wel te worden opgemerkt dat ze enkel gebruikt kunnen worden door winstgevendende ondernemingen en ondernemingen waarvan vroegere O&O-activiteiten hebben geleid tot inkomsten. Met name voor het gebruik van de aftrek voor octrooi-inkomsten en de aftrek voor innovatie-inkomsten zal het belastingvoordeel groter zijn naarmate de inkomsten groter zijn, hetgeen conclusies over de "impact" van de voordelen op de output bemoeilijkt.

Uit sommige schattingen blijkt dat de O&O-activiteiten van bedrijven die verschillende steunmaatregelen combineren, een positieve impact (spillover) hebben op andere bedrijven binnen dezelfde bedrijfstak. De impact is echter vrij beperkt. Bovendien zijn er ook schattingen die wijzen op een negatieve impact van O&O op andere bedrijven: binnenlandse ondernemingen die niet tot een multinationale groep behoren blijken overigens niet te kunnen genieten van de O&O-activiteiten van andere bedrijven. Door de vele problemen bij het schatten van de directe en indirecte impact van O&O op de output van ondernemingen lijkt het aangewezen om de resultaten met de nodige voorzichtigheid te interpreteren.

## De efficiëntie van belastingvoordelen kan worden verhoogd

De nieuwe evaluatie biedt redelijk robuuste aanwijzingen dat twee van de drie grote groepen van overheidssteun (subsidies en de gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op de lonen van O&O-personeel) bedrijven stimuleren om meer te investeren in O&O dan ze zouden doen zonder overheidssteun en daarmee hebben bijgedragen aan het behalen van de Europa 2020-doelstelling voor O&O. Drie van de vier belastingvoordelen die worden toegekend via de vennootschapsbelasting vertegenwoordigen het grootste deel van de snel stijgende budgettaire kosten van overheidssteun. Het feit dat juist deze steunmaatregelen het minst doeltreffend<sup>4</sup> zijn in het stimuleren van O&O, wijst op de mogelijkheid om de efficiëntie van belastingvoordelen voor O&O in België te verhogen. Figuur 4 toont dat het probleem zich duidelijk situeert bij de ondernemingen die het hoogste totaalbedrag aan overheidssteun ontvangen. De figuur toont de geschatte coëfficiënten van de impact van overheidssteun voor de drie hoofdgroepen, per deciel (10 %) van de ondernemingen, gerangschikt volgens het totaalbedrag aan overheidssteun (alle steunmaatregelen samen).



Over alle decielen heen blijken de maatregelen van gedeeltelijke vrijstelling de hoogste impact te hebben en de voordelen via de vennootschapsbelasting de laagste impact. De impact neemt voor de drie hoofdgroepen van

overheidssteun duidelijk af naarmate het totaalbedrag van overheidssteun toeneemt. Voor de gedeeltelijke vrijstelling en de regionale subsidies blijft de impact positief voor alle decielen. Voor de voordelen via de vennootschapsbelasting is de impact ook positief voor acht decielen. De verdringingseffecten voor deze voordelen blijken vooral het gevolg van de impact op de 20 % bedrijven met het hoogste totaalbedrag aan ontvangen overheidssteun. Dit wijst op de mogelijkheid om de efficiëntie van de belastingvoordelen te verhogen door een plafond in te voeren op de ontvangen overheidssteun en meer specifiek op het totaalbedrag van de voordelen die worden toegekend via de vennootschapsbelasting (met uitzondering van de belastingaftrek voor investeringen in O&O). Uit een analyse van 20 OESO-landen, waaronder België, blijkt dat belastingvoordelen voor O&O die het steunbedrag voor O&O-uitgaven beperken of het steunpercentage verlagen zodra een bepaalde drempel is bereikt, waarschijnlijk een grotere additionaliteit vertonen (Appelt et al. 2020).

### Voor meer details verwijzen we naar het Engelstalig rapport:

Dumont, M. (2022). Public Support to Business Research and development in Belgium - Fourth evaluation. FPB Report 12721, Federal Planning Bureau.

### Referentie

Appelt, S., M. Bajgar, C. Criscuolo and F. Galindo-Rueda (2020). The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris.

<sup>4</sup> Doeltreffendheid verwijst naar de mate waarin vooropgestelde doelen worden bereikt, efficiëntie houdt rekening met de middelen die daarbij worden ingezet.