

Onrechtstreekse federale steunmaatregelen voor onderzoek en technologische ontwikkeling (O&O)

In het kader van de EU 2020-strategie hebben de federale overheid en de deelgebieden zich er toe verbonden in 2020 minstens 3 % van het bruto binnenlands product te investeren in wetenschappelijk onderzoek. De federale overheid gebruikt hiervoor vooral fiscale en parafiscale steunmaatregelen die onderzoek en ontwikkeling (O&O) onrechtstreeks stimuleren. De jongste jaren kenden de maatregelen budgettair een sterke stijging. Ze hielden in 2011 voor de federale overheid een indirecte steunverlening van ruim 1 miljard euro in.

Het Rekenhof inventariseerde de fiscale en parafiscale maatregelen ter ondersteuning van O&O en beschreef ze aan de hand van een aantal kenmerken. Bijkomend onderzocht het twee budgettair belangrijke fiscale maatregelen, m.n. de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers en de aftrek voor octrooi-inkomsten. Daarbij ging het na of de maatregel goed ontworpen is, de uitvoering ervan op een resultaatgerichte manier wordt aangestuurd, de controleregels correct worden toegepast en de maatregel wordt opgevolgd en geëvalueerd. De audit leidde tot de volgende vaststellingen.

De Europese 3 %-norm blijft voor België met een "O&O-intensiteit" van ongeveer 2 % (ook het EU-gemiddelde) voorlopig buiten bereik. Het Rekenhof stelde lacunes en gebreken vast bij de totstandkoming, de aansturing, de uitvoering en de evaluatie van de federale indirecte steunmaatregelen. De doelstellingen van de maatregelen zijn vaag. Veelal kwamen de maatregelen er op vraag van een (sub)sector. De wetgeving komt vaak onder tijdsdruk tot stand. De wetsbepalingen zijn soms onduidelijk en de administratieve verantwoordelijkheden zijn onvoldoende omschreven en toegewezen. De budgettaire impact wordt pas achteraf berekend en omvat enkel de rechtstreekse minderontvangsten verbonden aan een bepaalde maatregel. Daardoor blijft de juiste kostprijs onderbelicht.

De onduidelijke wetgeving en opeenvolgende aanpassingen ervan leiden tot een instabiele regeling. Dit biedt onvoldoende rechtszekerheid en onvoldoende waarborgen voor een gelijke behandeling van de belastingplichtigen. De wetgeving is soms moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. De onduidelijkheid van de doelstellingen en wetsbepalingen maakt het moeilijk het succes van de maatregelen te beoordelen en het beleid zo nodig bij te sturen. Het Rekenhof stelde bovendien vast dat de steunmaatregelen van de federale overheid en de deelstaten onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Het Rekenhof beveelt de federale overheid aan het besluitvormingsproces voor de steunmaatregelen beter te structureren. Dit kan door concrete doelstellingen aan de maatregelen te verbinden en een federaal meerjarenplan voor de bevordering van het innovatieklimaat op te stellen. De stakeholders en de administratie moeten meer bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken.

De kwaliteit van de wetgeving moet worden verhoogd en alle taken moeten duidelijk worden toegewezen. De federale overheid moet bijkomende inspanningen leveren om de meerwaarde van de maatregelen voor de economie en de werkgelegenheid te duiden.

De twee fiscale indirecte steunmaatregelen die onder de loep werden genomen - vrijstelling bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers en aftrek octrooi-inkomsten - winnen aan budgettair belang. De toegenomen bekendheid bij de ondernemingen en de hoge toegankelijkheid van deze maatregelen liggen hieraan ten grondslag. De toepassing van deze maatregelen is voor een belangrijk deel geconcentreerd bij een beperkt aantal ondernemingen.

De controle op beide fiscale maatregelen is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de wetgeving. Zowel bij de vrijstelling bedrijfsvoorheffing als bij de aftrek octrooi-inkomsten beletten knelpunten in de wetgeving een uniforme fiscale controle.

Voor de vrijstelling bedrijfsvoorheffing ontbreekt in de wetgeving een concrete invulling van de begrippen "onderzoeker" en "wetenschappelijk onderzoek". Dit leidt tot meningsverschillen tussen de FOD Financiën en de POD Wetenschapsbeleid. De audit toonde aan dat de controles meestal worden beperkt tot het nagaan van de vereiste diploma's.

De complexiteit van de wetgeving voor de aftrek octrooi-inkomsten heeft tot gevolg dat de controles zich ook hier meestal beperken tot formele controles zoals het nagaan van de aanwezigheid van de vereiste octrooien. Door die complexiteit moeten talrijke toepassingsproblemen via aanvragen in individuele dossiers worden voorgelegd aan de Dienst Voorafgaande Beslissingen.

Daarnaast bleek dat de controle op beide fiscale maatregelen nog niet centraal wordt aangestuurd. Dit leidt tot verschillen in het aantal controles en de manier van controleren tussen de gewestelijke directies. Een belangrijke vaststelling is ook dat de controleambtenaren niet beschikken over de vereiste wetenschappelijke expertise om deze controles uit te voeren.

Het Rekenhof beveelt het parlement, de regering en de FOD Financiën aan de uniformiteit van de controles te verhogen door de knelpunten in de wetgeving weg te werken en de fiscale controles centraal te laten aansturen. De FOD Financiën en de POD Wetenschapsbeleid moeten een duurzame oplossing zoeken voor de discussiepunten en zorgen voor een systematische en georganiseerde samenwerking bij de uitvoering van de fiscale controles.

Voor de vrijstelling bedrijfsvoorheffing is het aangewezen de fiscale controle te vervroegen tot bij de indiening van de maandelijkse negatieve aangifte, omdat een ex-post oordeel over onderzoeksactiviteiten zeer moeilijk is. Voor de aftrek octrooi-inkomsten is een gespecialiseerde controleaanpak, waarbij zo nodig een beroep wordt gedaan op de cel Transfer Pricing, aan te bevelen.