

Spending Review - De effectiviteit van federale steun voor Onderzoek en Ontwikkeling (O&O)

Werkgroep : FOD BOSA, POD
Wetenschapsbeleid, FOD
Financiën, Inspectie van
Financiën

Vertaalde versie (origineel: Franstalig)

Inhoudstafel

1. Inleiding	7
1.1. Kader en doelstellingen van de spending review	7
1.2. Samenstelling van de werkgroep	8
1.3. Afbakening van de scope	8
Wat is O&O?	9
1.4. Aanpak	11
De economische logica achter steunmaatregelen voor O&O	13
Invoering van minimumbelasting voor bedrijven (OESO-pijler 2).....	15
Risico op delocalisatie van multinationale ondernemingen.....	16
2. Situatie « As-Is »	18
2.1. O&O-uitgaven	18
2.1.1. Het Belgische O&O landschap	19
2.1.2. Concentratie van O&O-uitgaven.....	19
2.1.3. Opmerking over de concentratie van O&O-uitgaven	21
2.1.4. O&O-intensiteit	23
2.1.5. Openbare onderzoekinstellingen	25
2.1.6. Hoger onderwijs.....	27
2.2. Fiscale maatregelen	29
2.2.1. Inkomstenbelasting voor natuurlijke personen	30
2.2.2. Vennootschapbelasting	31
2.2.3. Vrijstellingen van de betaling van de bedrijfsvoorheffing (2003-heden) – R&D-gedeelte	36
2.3. Minimumbelasting voor multinationale ondernemingen	42
2.3.1. Werking van Pijler 2.....	43
2.3.2. Impact van de minimumbelasting op de Belgische fiscaliteit	46
2.3.3. Overwegingen betreffende de impact van de minimumbelasting.....	54
2.4. Maatregelen op vlak van de sociale zekerheid	54
2.4.1. Innovatiepremie.....	55

2.4.2.	Verlaging van de sociale bijdragen voor wetenschappelijk onderzoek	55
2.4.3.	Fundamenteel onderzoek	56
2.5.	Financiering van O&O	57
2.5.1.	Openbare onderzoeksinstituten	58
2.5.2.	Hoger onderwijs.....	61
2.5.3.	GBARD-statistieken.....	63
3.	Analyse.....	67
3.1.	Beschrijving van de maatregelen, genomen in andere landen	67
3.2.	Comparaison internationale des aides directes et indirectes à la R&D pour les entreprises	68
3.3.	Overzicht van de uitgevoerde studies	74
3.3.1.	Federale steun voor O&O in de particuliere en publieke sector	74
3.3.2.	Huidige empirische resultaten in de literatuur in perspectief plaatsen	75
3.3.3.	Evaluatie van de doeltreffendheid van de O&O-steun in België op basis van de "R&D Policy Mix" databank.....	76
3.3.4.	Evaluatie van de effectiviteit van O&O-steun in een internationale context, door het microBeRD-project van de OESO.....	78
3.3.5.	Vergelijking van de resultaten.....	79
4.	Opties « To-Be » en aanbevelingen.....	81
4.1.	Algemene waarschuwing : Onzekerheid door Pijler 2	82
4.2.	Domein 1 : Handhaving van de gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O	84
4.3.	Domein 2 : Aanpassing van de aftrek voor innovatie-inkomsten	89
4.4.	Domein 3 : Bevordering van de effectiviteit van de totale ondersteuning	94
4.5.	Domein 4 : Evenwicht tussen soorten steun en activiteiten	99
	Geraamde budgettaire impact van de opties voor domein 4	100
4.6.	Domein 5 : Uitvoering en opvolging van de aanbevelingen	103
4.7.	Antwoorden op de onderzoeksvragen	104
5.	Conclusie.....	112

Graphiques	Erreur ! Signet non défini.
Tableaux	Erreur ! Signet non défini.
Referenties	115
Abréviations	Erreur ! Signet non défini.

Executive summary

De spending review "Effectiviteit van federale steun voor onderzoek en ontwikkeling (O&O)" heeft tot doel om de effectiviteit van deze overheidsmaatregelen te beoordelen en haar impact op innovatie en economische groei te vergroten.

Als inleiding worden het **kader** en de **methodologie** van deze spending review uiteengezet. De aanpak is om de huidige toestand van de federale steun voor O&O te analyseren en om beleidsvoorstellen te formuleren, bedoeld ter beperking van de uitgaven en ter verbetering van hun doeltreffendheid ten opzichte van de overheidsdoelstellingen. Hiertoe worden bestaande studies geanalyseerd, en belanghebbenden zoals de FOD BOSA, de POD wetenschapsbeleid, de studiedienst van de FOD Financiën, de Inspectie Financiën en het Federaal Planbureau, betrokken in de werkgroep.

De analyse van de **huidige uitgaven en bestaande financiering** vormt de basis. Ze is opgebouwd rond twee factoren: het type actor en de aard van de tussenkomst. We onderscheiden enerzijds **directe financiering**, toegekend door middel van subsidies vanwege federale onderzoeksinstellingen, en **indirecte financiering**, toegekend via fiscale en socialezekerheidsmaatregelen. Een gedetailleerde beschrijving van elk is voorzien.

Ter ondersteuning van de analyse, en om toekomstgerichte voorstellen mogelijk te maken, worden **relevante studies en rapporten** geïdentificeerd en besproken. Deze omvatten zowel de beoordeling van federale fiscale stimuli voor R&D in België, als studies uitgevoerd met behulp van de R&D Policy Mix-database¹. Samen vormen ze de basis voor analyses en aanbevelingen. Daarnaast wordt bijzondere aandacht besteed aan de **wisselwerking tussen federale en gewestelijke maatregelen**. Het doel is om de globale dynamiek van het financiële landschap van O&O in België in kaart te brengen.

Om de doeltreffendheid van overheidssteun voor O&O te beoordelen, wordt een strikte methodologie toegepast. Deze houdt rekening met verschillende aspecten, zoals de doelstellingen van de steun, de kenmerken van de begunstigden en de behaalde resultaten. De evaluatie is gebaseerd op bestaande studies die zijn uitgevoerd door referentie-instellingen zoals het Federaal Planbureau, de Centrale Economische Raad en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De werkgroep maakt met name gebruik van de beschikbare instrumenten om de toekomstige doeltreffendheid van federale O&O-steunmaatregelen, en hun gevolgen voor de begroting, te anticiperen, in het kader van de invoering van **de minimumbelasting voor multinationale ondernemingen** (OESO-pijler 2).

In dit verslag worden de **aanbevelingen** en **conclusies** van de spending review uiteengezet en wordt een geargumenteed advies gegeven over het optimaliseren van de doeltreffendheid van overheidssteun voor O&O in België. De aanbevelingen richten zich op het realiseren van begrotingsbesparingen en het stimuleren van de economische activiteit. **Ineffectieve of overbodige programma's dienen opgespoord te worden en ongerechtvaardigde financiering verminderd of te geëlimineerd**, opdat de middelen op een relevante en efficiënte manier toegewezen worden. Daarnaast wordt een **monitoring- en evaluatiesysteem** voorgesteld om het

¹ Zie Bormans & Konings (2021) en Dumont (2022).

effect van de aanbevelingen te meten en de steun, indien nodig, aan te passen. Deze maatregel viseert een optimale aanwending van overheidsmiddelen bij te dragen aan de Belgische economische groei.

Op basis van onze diepgaande analyse van de betrokken mechanismen en bestaande studies beveelt onze werkgroep aan om **(1) de gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing te handhaven, (2) de omvang van de aftrek voor innovatie-inkomsten te beperken, (3) het bedrag van de totale overheidssteun te optimaliseren op het niveau van bedrijvengroepen, (4) het evenwicht te bewaren tussen directe en indirecte steun en tussen onderzoek en ontwikkeling, en (5) het waarborgen van de uitvoering en het opvolgingsproces van de aanbevelingen.**

1. Inleiding

1.1. Kader en doelstellingen van de spending review

De ministerraad weerhield het thema "**De effectiviteit van federale steun voor onderzoek en ontwikkeling** (O&O)" voor 2024. Deze beslissing, aanvankelijk genomen op 18 oktober 2022, werd bevestigd bij de selectie van de onderwerpen voor de spending reviews, op 10 november 2023. Ter uitvoering diende de impact van federale steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling geanalyseerd te worden.

Deze spending review, gericht op de efficiëntie en doeltreffendheid van federale O&O-steun, heeft tot doel de bestaande maatregelen in kaart te brengen, en hun complementariteit ten aanzien van maatregelen van andere overheden na te gaan.

Door middel van een beknopte analyse worden zowel de **huidige situatie ("as-is")** als de **overeenkomstige budgettaire gevolgen van de O&O-steunmaatregelen**, op federaal en regionaal vlak, beschreven. Zowel de **huidige uitgaven** als hun **effect op de begroting** worden in beschouwing genomen, opdat de aangewende middelen beter afgestemd kunnen worden op de overheidsprioriteiten, en de doeltreffendheid van de bestaande programma's gemaximaliseerd kan worden.

De werkgroep is verantwoordelijk voor deze analyse en moet komen tot voorstellen voor **toekomstige opties ("To-Be")** en **aanbevelingen ter uitvoering**.

De gestelde onderzoeksvragen, beantwoord in sectie 4.6, zijn

- **Vraag 1**: In welke mate vormt de federale steun voor O&O een **aanvulling op** de steunmaatregelen van andere autoriteiten?
- **Vraag 2**: Welke opties zijn beschikbaar om **de doeltreffendheid en efficiëntie van federale maatregelen te vergroten**?
- **Vraag 3**: Welke mogelijkheden zijn er, in voorkomend geval, om de **samenwerking tussen de federale overheid en andere autoriteiten te verbeteren en te versterken**, ter ondersteuning van O&O?
- **Vraag 4**: Wat zijn de **bijdragen** van de **publieke** en **private sector** als **uitvoerder** en **financiële bijdragers** in de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling?
- **Vraag 5**: Welke lessen kunnen we trekken uit **best practices in het buitenland**?
- **Vraag 6**: Wat zijn de gevolgen **van een besparing van 10% of een verhoging van het budget met 5%**?
- **Vraag 7**: Wat is de **wisselwerking** tussen **directe uitgaven, fiscale voordelen** en stimulansen op vlak van **sociale zekerheid**?

- **Vraag 8**: Hoe dragen de beleidsopties bij aan de doelstellingen die zijn opgenomen in **het regeerakkoord op het gebied van digitalisering, milieu, administratieve vereenvoudiging, etc.**?

1.2. Samenstelling van de werkgroep

De werkgroep werkt met een covoorzitterschap (**POD Wetenschapsbeleid** en **DG Begroting, Strategische Controle en Integriteit** van de **FOD BOSA**). Daarnaast is de werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van **POD Wetenschapsbeleid** (Belspo), de **FOD BOSA** (**DG Begroting, Strategische Controle en Integriteit**), de **FOD Financiën – Afdeling Studies en Inspectie Financiën**. De deelname van Inspectie van Financiën aan de werkgroep als externe deskundige houdt geen validatie van de inhoud van het verslag in. Het **Federaal Planbureau** nam ook deel als externe deskundige.

1.3. Afbakening van de scope

Dit verslag beschouwt de evolutie van de **uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in België in de periode 2021-2025**. Met een vooruitziende aanpak verkent het de verschillende mogelijke trajecten voor Belgische O&O tegen 2025.

De analyse is gestructureerd rond drie hoofdlijnen. Ten eerste **worden trends in O&O-uitgaven en -financiering uit het verleden onderzocht, zowel op het niveau van de publieke als op dat van de particuliere sector**. Deze analyse biedt een overzicht van de situatie en tracht de belangrijkste sterke en zwakke punten van het Belgische O&O-systeem te identificeren. Ten tweede evalueert de studie de **verschillende beleidsscenario's** die mogelijk invloed hebben op de ontwikkeling van de O&O-uitgaven in de toekomst. Het effect van maatregelen zoals het verhogen of verlagen van fiscale stimuli of het creëren van nieuwe financieringsprogramma's wordt hierbij onderzocht. Tot slot richt de analyse zich op de implicaties van **internationale belasting- en O&O-richtlijnen** voor België, met name de invoering van een minimumvennootschapsbelasting. Het doel is om de uitdagingen en opportuniteiten te identificeren die deze richtlijnen voor het land vertegenwoordigen.

In deze context is het belangrijk een onderscheid te maken **tussen onderzoek en ontwikkeling (O&O) en onderzoek en innovatie (O&I)**. O&O richt zich op systematische activiteiten gericht op het ontwikkelen van nieuwe kennis en technologieën. Het omvat fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en experimentele ontwikkeling. O&I *daarentegen* omvat O&O, naast activiteiten die onderzoeksresultaten omzetten in innovatieve producten, diensten en processen. Dit omvat productinnovatie, procesinnovatie, marketinginnovatie en organisatie-innovatie.

De scope van deze studie beperkt zich tot O&O, enerzijds omdat O&O de basis vormt voor innovatie. Zonder O&O kan immers geen nieuwe kennis en technologie omgezet worden naar innovaties. Anderzijds zijn gegevens over O&O gemakkelijker beschikbaar en vergelijkbaar, vooral op vlak van consequenties voor de begroting.

Wat is O&O?

Om het onderscheid tussen **onderzoek en innovatie (O&I)** en **onderzoek en ontwikkeling (O&I)** te verduidelijken, moet worden verwezen naar de handboeken van Frascati en Oslo. Het **Frascati-handboek**² biedt internationaal erkende richtlijnen voor het verzamelen en definiëren van **gegevens over onderzoek en experimentele ontwikkeling (O&O)**. Volgens dit handboek omvat O&O de **creatieve en systematische activiteiten van bedrijven met als doel de som van kennis - inclusief kennis van de mensheid, cultuur en samenleving - te vergroten** en het ontwerpen van nieuwe toepassingen op basis van de beschikbare kennis.

Het **Oslo-handboek**³ daarentegen biedt richtlijnen voor het verzamelen en interpreteren van **gegevens m.b.t. innovatie**. Bewust van het feit dat innovatie kan voortvloeien uit een verscheidenheid aan processen, inclusief niet-technologische processen, neemt het een **breder perspectief** dan het Frascati-handboek. Volgens Oslo verwijst een innovatie naar een **nieuw of verbeterd product of proces** (of een combinatie van beide), dat aanzienlijk verschilt van eerdere producten of processen.

Het Frascati-handboek wordt internationaal gebruikt om onderzoek en ontwikkeling te meten. Deze handleiding geeft een gedetailleerde uitleg van wat onderzoek en ontwikkeling omvat en hoe de verschillende indicatoren die worden gebruikt om O&O te meten, worden berekend. De eerste versie van het Frascati-handboek dateert van juni 1963 en was een initiatief van de OESO. Sindsdien zijn er verschillende nieuwe edities verschenen, waaronder de meest recente, uit 2015. Voor de opstelling ervan wordt een team van experts van NESTI uitgenodigd (New Exploratory Studies on Science, Technology and Innovation).

Deze OESO-werkgroep komt jaarlijks in Parijs bijeen om de laatste ontwikkelingen op dit gebied te bespreken en te analyseren. Dankzij deze internationale samenwerking kan een hoge mate van standaardisatie worden gegarandeerd, waardoor de cijfers tussen verschillende landen kunnen worden vergeleken. Van alle OESO-lidstaten wordt verwacht dat zij de aanbevelingen van het Frascati-handboek uitvoeren. De toetreding van nieuwe landen tot NESTI zal onder meer bepaald worden door de mate waarin landen de aanbevelingen uitvoeren. Het Frascati-handboek beschrijft O&O aan de hand van vijf criteria, waaraan voldaan moet worden om als een O&O-activiteit te worden beschouwd:

- O&O **moet innovatief zijn**. Het moet leiden tot nieuwe kennis.
- Er moet sprake zijn van **creatief denken**. O&O kan alleen worden uitgevoerd met behulp van nieuwe onderzoeksmethoden.

² OECD, Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, Measuring Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Parijs, 2016, p. 47

³ OECD/Eurostat (2019), Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th edition, Measuring Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris, 2018, p. 62

- Het resultaat van de O&O wordt niet vooraf bepaald. De aard van onderzoek en ontwikkeling is fundamenteel **onzeker**.
- O&O wordt **systematisch uitgevoerd**. Ze is niet het resultaat van toevallige omstandigheden. Een planning en budget worden aan het begin van het O&O-project verstrekt.
- Nieuwe kennis moet **overdraagbaar** en **reproduceerbaar zijn**. Overdraagbaar betekent dat de gecreëerde kennis ook begrepen en gebruikt kan worden door anderen.

In dit rapport worden de drie belangrijkste vormen van federale overheidssteun voor O&O geanalyseerd:

- **Directe subsidies**
- **Fiscale stimuli**
- **Stimulansen op vlak van de sociale zekerheid**

Het verslag richt zich eerst op **directe overheidssubsidies** aan O&O-actoren, waarbij de verschillende soorten beschikbare subsidies, de criteria voor toekenning en de toekenningsprocedures worden beschouwd. De bedoeling is om hun doeltreffendheid in te schatten, samen met het effect op de productie van kennis en innovatie. Daarnaast zullen we de bedragen beoordelen die worden toegekend aan bedrijven, instellingen voor hoger onderwijs, non-profitorganisaties en onderzoeksorganisaties. Deze analyse stelt ons in staat om te begrijpen hoe deze subsidies de resultaten van O&O ondersteunen.

Daarna worden de fiscale maatregelen ter stimulering van private investeringen onderzocht. Dit omvat de analyse van **belastingkredieten, belastingverlagingen en andere belastingmaatregelen** ter bevordering van onderzoek en ontwikkeling. Het objectief daarbij is om het effect op het gedrag van ondernemingen en op hun bijdrage aan de nationale O&O-inspanningen te beoordelen, samen met de impact op hun O&O-investeringsbeslissingen van ondernemingen. Naast deze fiscale uitgaven bekijken we eveneens diegenen die verband houden met de gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing die wordt toegekend voor de lonen van onderzoekers die betrokken zijn bij O&O-projecten. Deze analyse zal, met andere woorden, de globale impact van fiscale stimuli op de aantrekkelijkheid van O&O in België inschatten⁴.

Tenslotte neemt onze analyse de socialezekerheidsmaatregelen, gericht op het verlagen van de sociale lasten van bedrijven die investeren in O&O, in beschouwing. De inschatting van de aantrekkelijkheid van deze maatregelen voor bedrijven, en hun impact op het scheppen van banen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, staat centraal. Onze analyse zal ons toelaten om het effect van deze maatregelen op de werkgelegenheid in de O&O-sector te toetsen. Tabel 1 vat de scope van deze spending review schematisch samen.⁵

⁴ De werking en gedetailleerdheid van de doeltreffendheid van elk agentschap en het soort rechtstreekse steun vallen echter buiten het bestek van de studie. Dit kan het onderwerp zijn van een volgende uitgaventoetsing, maar deze moet worden uitgevoerd in samenwerking met contactpersonen en managers van de geselecteerde organisaties of projecten.

⁵ Deze studie is specifiek beperkt tot maatregelen die rechtstreeks verband houden met O&O. Dit sluit dus bepaalde belastingmaatregelen uit, zoals de Tax Shelter, een aftrek voor natuurlijke personen die investeren in kleine start-ups (Tax Shelter start-ups) of groei-bedrijven (Tax Shelter scale-ups) van respectievelijk 30-45% van de investering, afhankelijk van het type onderneming en met een plafond van € 250.000. Tax Shelter-maatregelen vallen buiten het bestek van deze studie, aangezien zij niet specifiek gericht zijn op ondernemingen die O&O uitvoeren en meer algemeen van aard zijn.

Tabel 1 – Uitgaven per categorie

Evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid					
Cijfers aangeduid met een asterisk (*) zijn projecties					
In miljoen EUR	Fiscale stimulansen voor O&O: Gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing	Fiscale stimulansen voor O&O: andere	Directe subsidies voor R&D	Stimuli op vlak van sociale zekerheid	Totale federale steun
2021	1.331,10	1.014,48	663,48	82,6	3.091,66
2022	1.463,43	953,80*	673,92	89,6	3.180,75*
2023	1.619,60*	888,13*	686,89*	102,6*	3.297,22*
2024	1.684,22*	895,63*	700,63*	105,7*	3.386,18*
2025	1.751,53*	888,11*	714,64*	109,5*	3.463,78*

1.4. Aanpak

Het doel van deze spending review t.a.v. federale O&O-steun in België is de **doeltreffendheid van dergelijke steun te beoordelen** en **aanbevelingen te doen ter verbetering van de impact ervan**. De nauwe samenwerking tussen FOD BOSA, Belspo, FOD Financiën en andere instanties, samen met de proactieve aanpak, stelde de werkgroep in staat om een **uitgebreide inventaris op te stellen van beschikbare O&O analyses en data**.

Een **reeks relevante studies en rapporten** werd zorgvuldig geselecteerd. Publicaties als "Overheidssteun aan ondernemingen voor onderzoek en ontwikkeling in België – Vierde evaluatie" en "O&O en de valorisatie ervan in België: een eerste diagnose" wierpen een **waardevol licht** op de verschillende aspecten van het Belgische O&O-landschap⁶. Anderzijds **bleek de verkenning van de R&D Policy Mix-databank** waardevol. Deze gecentraliseerde databank van informatie over Belgische marktdeelnemers, met inbegrip van jaarrekeningen, belastinggegevens

⁶ Zie Dumont (2022) en Conseil Central de l'Économie (2021), R&D en de valorisatie ervan in België: Eerste diagnose, verslag.

en gedeeltelijke vrijstellingen van de betaling van bronbelasting, verdiepte ons begrip van de betrokken kwesties.

We baseerden onze analyse ook op OESO-statistieken over overheidsbudgetten **voor O&O (GBARD)**, die een waardevol instrument zijn om de inzet van overheden voor onderzoek en ontwikkeling te meten.⁷ Zij geven een overzicht van de financiële middelen die door overheidsdiensten aan O&O worden toegewezen. Deze statistieken hebben als voordeel dat ze snel beschikbaar zijn en internationale vergelijkingen mogelijk maken. Daar staat tegenover dat ze minder nauwkeurig zijn dan enquêtegegevens en daarom mogelijk niet gedetailleerd zijn.

Door gebruik te maken van deze verzameling analyses en gegevens, kunnen we een uitgebreid overzicht bieden van het beleid en de instrumenten ter ondersteuning van O&O in België. Dit historisch perspectief dient als uitgangspunt voor het formuleren van concrete aanbevelingen en een toekomstgerichte visie op de toekomst van O&O-steun.

Het werk-, samenwerkings- en analyseproces van de groep voedde de gezamenlijke opstelling van dit rapport, dat bedoeld is om bij **de bevoegde autoriteiten te worden ingediend**. Met andere woorden, de ontwikkeling van de conclusies en aanbevelingen van de spending review, is het resultaat **van een proces van voortdurende samenwerking** binnen de werkgroep. Er werd een evaluatiemethode toegepast om de doeltreffendheid van federale directe en indirecte O&O-steun te analyseren, waarbij rekening gehouden werd met de verschillende doelstellingen van de steun, de kenmerken van de begunstigden en de behaalde resultaten.

Wat betreft de opvolging van het verslag, wordt voorgesteld om **een toezichts- en evaluatiemechanisme in te stellen** om het effect van de aanbevelingen in het eindverslag en de praktische uitvoering ervan te meten. Dit mechanisme zou het mogelijk kunnen maken de federale steun voor O&O aan te passen aan de behoeften en de behaalde resultaten.

Ons werk werd geconfronteerd met enkele **obstakels**. De bestaande analyses zijn voornamelijk gericht op het effect van O&O-subsidies **op de inputfactoren**, d.w.z. **de toename van de O&O-uitgaven van bedrijven**. Deze inputs omvatten, maar zijn niet beperkt tot, investeringen in gekwalificeerd onderzoekspersoneel, laboratoriuminfrastructuur en experimentele apparatuur. Zij vormen de essentiële elementen die het O&O-proces voeden en het genereren van outputs mogelijk maken, zoals patenten, prototypes en uiteindelijk commercialiseerbare innovaties. Het effect op **outputs**, zoals **werkgelegenheidsgraad, innovatie, patenten, productiviteit en productiebeslissingen**, wordt minder bestudeerd, waarschijnlijk omdat het complexer is om te meten. Er moet immers rekening worden gehouden met een breed scala aan factoren om het werkelijke effect van subsidies op de prestaties van ondernemingen te bepalen.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat steun voor O&O **zowel op korte als op lange termijn positieve effecten** op de overheidsfinanciën kan hebben. Op korte termijn kunnen subsidies directe belastinginkomsten genereren door hogere bedrijfsuitgaven en de creatie van banen. Op de lange termijn kunnen **innovatie-gedreven economische groei** en productiviteitsgroei ook extra belastinginkomsten opleveren. Bedrijven die investeren in O&O hebben bijvoorbeeld meer kans om hoogwaardige banen te creëren en innovaties te genereren die kunnen worden gepatenteerd en gecommmercialiseerd. Idealiter moet de relatie tussen O&O-ondersteuning, O&O-

⁷ Zie Appelt, S., F. Galindo-Rueda en A. González Cabral (2019), "Measuring R&D tax support: Bevindingen uit de nieuwe OESO R&D Tax Incentives Database", OESO Working Papers on Science, Technology and Industry, nr. 2019/06, OECD Publishing, Parijs.

procesinputs, O&O-procesoutputs en economische groei nauwkeurig worden gekwantificeerd om het optimale steunbedrag te bepalen. Verdere inspanningen bij de kwantificering van deze verbanden lijken noodzakelijk, met name met betrekking tot de vergelijking van wetenschappelijke resultaten uit verschillende gebieden, zoals sociale wetenschappen of exacte wetenschappen, die niet op dezelfde manier kunnen worden gewaardeerd.

De economische logica achter steunmaatregelen voor O&O

De economische logica die de steunmaatregelen rechtvaardigt, **is gebaseerd op de economische en technologische spillover-effecten, op de verschillen tussen het private en het sociale rendement van O&O, op de risicovolle aard van deze activiteiten en op focus op belangrijke en veelbelovende activiteiten voor de toekomst.**⁸

Onderzoek en ontwikkeling is een essentiële pijler van de welvaart van naties. Ze genereren nieuwe kennis, die technologische innovatie stimuleert en bijdraagt aan het economisch concurrentievermogen. De overgang naar een duurzame economie vereist nieuwe technologieën, wat geavanceerde economieën goed begrepen hebben. Ze moedigen private investeringen in O&O aan en voeren stimuleringsmaatregelen in om de samenwerking tussen publieke en private actoren te bevorderen. De Europese Unie heeft zich bijvoorbeeld de ambitieuze doelstelling gesteld om 3% van het BBP in O&O te investeren.

Investeringen in O&O leveren positieve **langetermijneffecten op**. Ze verhogen de totale productiviteit van de betrokken factoren, maken het voor landen gemakkelijker om wereldwijd beschikbare technologieën te absorberen en helpen bij het aanpakken van grote maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering. Naast de economische aspecten speelt O&O een fundamentele maatschappelijke rol. Het voedt de accumulatie van kennis, bevordert samenwerking en kennisoverdracht. Gezien de complementariteit tussen kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) en grote ondernemingen lijkt het bovendien van cruciaal belang de ontwikkeling van KMO's op dit gebied te ondersteunen om het effect van O&O op de economie te maximaliseren.

O&O genereert aanzienlijke spin-offs, voornamelijk van drie soorten. Ten eerste creëert het kennis die de productiviteit van andere bedrijven kan verbeteren en de economie kan stimuleren. Ten tweede kan dit leiden tot concurrentie op de markt, waar innovaties het marktaandeel van concurrenten kunnen vergroten. Hoewel de verspreiding van kennis gunstig is, kan O&O een negatief effect hebben als het leidt tot een verlies van marktaandeel. Als dit concurrentie-effect domineert, kan de investering in O&O sociaal gezien te hoog zijn, wat de conventionele gedachte van onderinvestering in O&O in twijfel trekt. Ten derde kan het stimuleren van economische activiteit via O&O een positief effect hebben op de lokale economie door de lokale vraag te vergroten. Dit kan leiden tot meer werkgelegenheid in O&O-gerelateerde sectoren, een groter verbruik van lokale goederen en diensten en een betere lokale infrastructuur. Bovendien kan het

⁸ Zie CCE (2021), Appelt et al. (2019) en Schoonackers (2020, NBB)

ook andere bedrijven en investeringen aantrekken, waardoor een vicieuze cirkel van economische groei ontstaat.

De kloof tussen het private en het sociale rendement van O&O is één van de belangrijkste argumenten om overheidssteun voor deze activiteiten te rechtvaardigen. Wat vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is, is immers niet altijd wenselijk voor individuele actoren. Dit is het gevolg van het fenomeen van onvolmaakte toeëigening van O&O-resultaten wanneer de O&O-uitvoerder niet ten volle van deze investering kan profiteren. Processen waarbij technologische kennis zich onbedoeld verspreidt naar concurrenten of uitvindingen die goedkoop kunnen worden nagebootst, leiden tot marktfalen waarbij spelers onderinvesteren in O&O omdat het vanuit privaat perspectief niet winstgevend voor hen is.

Aan de andere kant vereist deze logica dat O&O wordt gestimuleerd omdat het meer onzekerheden met zich meebrengt dan andere traditionele activiteiten, omdat het langer duurt om rendabele resultaten te produceren en het vatbaarder is voor imitatie, wat leidt tot informatie-asymmetrie tussen innovatoren en investeerders. Het **risicovolle karakter van O&O**, vanwege het onzekere succes, de lange terugverdientijden en het hoge risico op imitatie, vormen belangrijke belemmeringen voor de financiering van ondernemingen, met name voor innovatieve start-ups. Als gevolg hiervan ervaren bedrijven moeite om zonder steun financiering te krijgen, vooral innovatieve start-ups.

Eén van de doelstellingen van de Belgische steun is om concurrentieel te blijven in **belangrijke en veelbelovende sectoren**. Innovatie, gebaseerd op strategische technologieën en aanzienlijke O&O-resultaten, biedt enorme kansen voor groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen. Digitale technologieën, hoewel ondervertegenwoordigd in Belgische patenten, zijn essentieel om de digitale golf niet te missen. Ze bieden mogelijkheden voor kruisbestuiving met andere technologieën en kunnen in bijna alle sectoren worden gebruikt. Het is daarom niet alleen belangrijk om nieuwe technologieën te creëren, maar ook om deze innovaties over de hele economie te verspreiden, vooral naar bedrijven die achterblijven.

Daarom **kan diepgaand onderzoek belangrijk zijn om het volledige effect van O&O-subsidies op zowel inputs als outputs beter te begrijpen**. Dit zou het mogelijk kunnen maken doeltreffender beleid te ontwikkelen om innovatie te ondersteunen en economische groei op regeeringsniveau te stimuleren.

In het licht van deze beperkingen zal onze analyse van de doeltreffendheid van het O&O-ondersteuningsbeleid zich toespitsen op de **rechtstreekse gevolgen ervan voor de O&O-uitgaven en de werkgelegenheid**. Complexere mechanismen, zoals het effect op innovatie, productiviteit en economische groei, zullen in deze spending review niet worden bestudeerd. Deze beperking is te wijten aan verschillende factoren, zoals het gebrek aan gegevens, de moeilijkheid om deze complexe en langdurige verschijnselen te meten en het gebrek aan kennis en studies over het onderwerp. Niettemin blijft de analyse van het directe effect van het steunbeleid op de O&O-uitgaven en de werkgelegenheid een belangrijk en nuttig objectief. Deze analyse zou het mogelijk maken voorlopige conclusies te trekken over de doeltreffendheid van dit beleid en aanbevelingen te doen voor toekomstig beleid.

Het is belangrijk op te merken dat er geen uitgebreide en allesomvattende studie bestaat waarin het verband tussen O&O-investeringen en de economische voordelen voor België in het algemeen

in detail wordt geanalyseerd. Studies, specifiek gericht **op de ruimtevaartsector, wijzen op** de aanzienlijke positieve effecten van Belgische investeringen, die in de periode 2015-2021 gemiddeld € **172 miljoen** per jaar bedroegen, in de programma's van het Europees Ruimteagentschap (ESA).⁹ De studie van het Federaal Planbureau die de effecten op het gebied van productie, toegevoegde waarde, overheidsfinanciën en werkgelegenheid inschat, concludeert dat elke euro die België investeert in ESA ruimtevaartprogramma's, 1,96 euro extra productie genereert in België, rekening houdend met directe en indirecte effecten. **Elke euro aan Belgische investeringen** genereert 91 eurocent extra toegevoegde waarde en **25 eurocent belastinginkomsten** in België. Deze investeringen genereren elk jaar de directe creatie van 726 directe voltijdse equivalenten en **1514 voltijdequivalenten, inclusief indirecte effecten.**

Invoering van minimumbelasting voor bedrijven (OESO-pijler 2)

Naast de drie soorten overheidssteun voor O&O die in deze studie geanalyseerd werden, is het belangrijk om **de recente invoering van Pijler 2 van de belastinghervorming van de OESO te vermelden, namelijk de minimumvennootschapsbelasting van 15 %**. Deze maatregel moet ervoor zorgen dat multinationals een effectief belastingtarief van ten minste 15% op hun winst betalen, ongeacht het land waar deze wordt behaald.

De publicatie van de maatregelen die door de OESO zijn gedefinieerd ter bestrijding van erosie van de belastingsgrondslag en winstverschuiving, werden in 2015 gepubliceerd. Dit initiatief streeft naar een eerlijker en transparanter internationaal belastingstelsel. Vijf jaar later, in januari 2020, toont België zijn politieke wil om zich resoluut in te zetten voor de uitvoering van actie 1 van het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-plan uit te voeren, met het oog op de fiscale uitdagingen van de digitalisering van de economie. In oktober van datzelfde jaar werd een belangrijke mijlpaal bereikt met de publicatie van de "blauwdruk", die concrete oplossingen biedt op basis van twee pijlers. Pijler 1 gaat over de verdeling van belastingrechten tussen landen over de winsten van multinationals, terwijl Pijler 2 een wereldwijde minimumbelasting van 15% voor multinationals invoert.

In 2022 wordt de Europese richtlijn inzake minimumbelasting aangenomen door de lidstaten van de Europese Unie, waaronder België. Deze richtlijn heeft tot doel Pijler 2 van BEPS uit te voeren. Een jaar later, in december 2023, heeft België de Europese minimumbelastingrichtlijn omgezet in nationale wetgeving en bevestigd dat het zich inzet voor de bestrijding van belastingontduiking door multinationals.

In 2024 treedt de verordening inzake moeder- en gecontroleerde dochterondernemingen in werking via de "Qualified Domestic Minimum Top-up Taks" (QDMTT) en de "Income Inclusion Rule" (IIR), in België. Beide maatregelen zijn bedoeld om de strijd tegen belastingontduiking door multinationale ondernemingen op te voeren. Naar verwachting zullen in 2025 regels over onvoldoende belaste winsten via de "Undertaxed Profits Rule" (UTPR) en mogelijk deel A van Pijler 1 in werking treden.

⁹ Zie Belspo (2019) en Federaal Planbureau (2022).

De impact van de minimumbelasting voor bedrijven op O&O-uitgaven is nog onzeker.

Eenzijds zou dit ondernemingen ertoe kunnen aanzetten hun O&O-uitgaven in landen met lage belastingen te verminderen, omdat de minimumbelasting hen kan weerhouden van het verkrijgen van fiscale voordelen die gekoppeld zijn aan O&O-uitgaven, waardoor het effectieve belastingtarief van de multinational onder de 15% zou dalen. Anderzijds kan de minimumbelasting er potentieel ook invloed hebben op de localisatie van het centrum van het bedrijf of de kern van de activiteit, met name voor bedrijven die actief zijn in landen met lage belastingen. Het bestaan van een wereldwijde minimumbelasting zou ondernemingen er immers toe kunnen aanzetten hun vestigingsplaats te heroverwegen en landen te bevoorjelen waar het vennootschapsbelastingtarief hoger is, maar waar het belastingstelsel voor O&O gunstiger is. Dit zou kunnen leiden tot een grotere concentratie van O&O-activiteiten in sommige landen, wat belangrijke gevolgen zou hebben voor de verdeling van belastinginkomsten en wereldwijde innovatie.

Risico op delocalisatie van multinationale ondernemingen

België, als een klein en open land, is bijzonder kwetsbaar voor het fenomeen van delocalisatie van multinationals.

De combinatie van verschillende fiscale jurisdicties, die multinationals in staat stelt om hun belastingdruk te minimaliseren door gebruik te maken van verschillen in nationale belastingtarieven, is een belangrijke risicofactor. Historisch gezien werd België al geconfronteerd met verhuis van ondernemingen die actief zijn op het gebied van O&O. Deze tendens zal zich waarschijnlijk in de toekomst verderzetten, gezien onzekerheid opdoemt over de toekomst van de tweede pijler van de internationale fiscale hervorming van de OESO.

De motivaties voor de verhuizing zijn divers en beperken zich niet tot fiscale overwegingen.

Verschillende factoren, inclusief marktgerelateerde aspecten, kunnen een bedrijf aanzetten tot delocalisatie van de activiteiten. Het kan een bedrijf in staat stellen om toegang te krijgen tot nieuwe markten en dicht bij de klanten te komen, wat een aanzienlijk concurrentievoordeel kan vormen. Technologische synergieën zijn een andere belangrijke factor. Door te verhuizen kan een bedrijf profiteren van samenwerkingen met andere onderzoekscentra of innovatiehubs, wat de innovatiecapaciteit en concurrentievermogen kan vergroten. Kosten zijn ook een belangrijke factor. Delocalisatie kan een bedrijf in staat stellen te profiteren van goedkopere arbeidskrachten en meer betaalbare infrastructuur, wat de productiekosten kan verlagen. Tot slot kan ook de beschikbaarheid van gespecialiseerde arbeidskrachten een rol spelen. Toegang verschaffen tot gespecialiseerde vaardigheden binnen een specifiek vakgebied, wat een belangrijke troef kan zijn in een steeds competitievere economische omgeving.

In de context van toenemende globalisering is het onrealistisch voor België om te streven naar leiderschap in alle geavanceerde sectoren. De strategie moet eerder gericht zijn op het benutten en verdedigen van de huidige troeven van het land, door zich positioneren als een belangrijke speler op specifieke gebieden. De vrijgevigheid van de Belgische O&O-steun kan een doorslaggevende rol spelen bij de beslissing van bedrijven om zich in België te vestigen of er te blijven. Bedrijven redeneren immers in termen van kosten-batenanalyses en fiscale maatregelen kunnen een aanzienlijke impact hebben op hun locatiekeuze.

Als de onderneming van mening is dat haar belangen elders beter worden gediend, kan zij besluiten haar Belgische vestiging te sluiten en elders een nieuwe te openen. Vervolgens zullen waarschijnlijk ook andere O&O-centrische economische activiteiten volgen, wat zou leiden tot een aanzienlijk verlies van tewerkstelling en kennis. Wanneer andere factoren de bovenhand krijgen, staat de vestigingsbeslissing los van het steunniveau. Voor sommige ondernemingen bestaat er dan weer een kritische drempel voor O&O-ondersteuning, waaronder delocalisatie aantrekkelijk wordt. Het is bijgevolg van belang om zowel een geschikt klimaat als een effectief O&O-ondersteuningsbeleid te bieden, om hen te stimuleren om in België te blijven.

De structuur van dit rapport gaat als volgt. **Hoofdstuk 2** geeft een overzicht van de huidige situatie ("As-Is"). Op basis van de elementen daarvan presenteert **hoofdstuk 3** een vergelijking van de genomen maatregelen in andere landen, gevolgd door een grondige analyse van uitgevoerde studies en de conclusies daarvan. **Hoofdstuk 4** omvat de analyse van toekomstige opties ("To-Be"), bespreekt concrete aanbevelingen ter versterking van de prestaties van de Belgische O&O-steun in een beperkt budgettair kader en beantwoordt de onderzoeksvragen. **Hoofdstuk 5** rondt af.

2. Situatie « As-Is »

2.1. O&O-uitgaven

Deze tekst bevat een diepgaande analyse van de O&O-uitgaven in België. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de verdeling van O&O-uitgaven en aan de wijze waarop O&O-middelen worden toegewezen aan verschillende sectoren, zoals het bedrijfsleven, openbare onderzoekscentra, non-profitorganisaties en het hoger onderwijs. Ook de rol van kleine en middelgrote ondernemingen in innovatie wordt benadrukt.

Daarnaast wordt de ontwikkeling van de O&O-uitgaven in België in het afgelopen decennium geanalyseerd. Vanuit internationaal perspectief wordt de O&O-intensiteit van België vergeleken met die van andere Europese landen en wereldleiders op het gebied van innovatie.

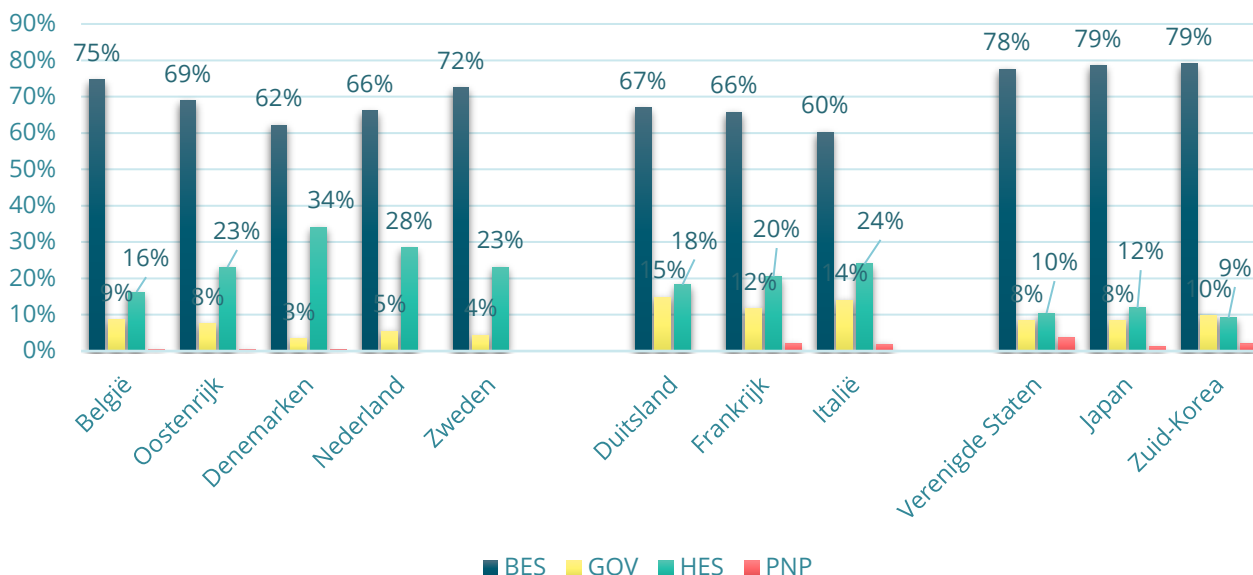
De twee belangrijkste indicatoren voor het meten van O&O zijn **O&O-uitgaven en O&O-personeel**. O&O-uitgaven weerspiegelen de uitgaven van ondernemingen en overheidsinstellingen voor de uitvoering van hun O&O. Zoals het geval is voor andere uitgaven, is het niet mogelijk investeringen terug te verdienen zonder gebruik te maken van arbeid. Daarom is het op één na belangrijkste onderdeel van O&O het aantal werknemers dat betrokken is bij O&O-activiteiten. Het opleiden en werven van gespecialiseerde werknemers die de nieuwste technologieën kennen, zijn essentieel om nieuwe kennis, producten en diensten te ontwikkelen.

O&O kan op twee manieren worden uitgevoerd. Een overheidsbedrijf of -instelling kan zijn eigen O&O uitvoeren, dit wordt interne O&O genoemd, maar het is ook mogelijk voor een bedrijf of overheidsinstantie om een extern orgaan te gebruiken om een deel van zijn O&O te laten uitvoeren. Bijvoorbeeld, als een bedrijf niet over de nodige interne expertise beschikt, kan een deel van de O&O worden uitgevoerd door samenwerking met een **universiteit**. Ondernemingen kunnen ook samenwerken met entiteiten binnen of buiten de groep om hun krachten te bundelen. Er zijn bedrijven die gespecialiseerd zijn in het uitvoeren van O&O namens andere bedrijven. Interne en externe O&O-uitgaven mogen niet bij elkaar worden geteld om de totale O&O-capaciteit van een land te bepalen, aangezien dit onvermijdelijk tot **dubbeltelling zou leiden**. De externe O&O van een bedrijf is de interne O&O van het bedrijf dat het project heeft uitgevoerd.

Om dubbeltellingen te voorkomen, beveelt de Frascati-handleiding de methode van de leverancier aan. De onderneming die de uitgaven erkent, moet de onderneming zijn die de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten daadwerkelijk verricht. Aangezien de uitbestedende onderneming de uitbestede uitgaven niet erkent, wordt dubbeltelling op het niveau van de interne uitgaven vermeden.

2.1.1. Het Belgische O&O landschap

Het Frascati-handboek onderscheidt vier sectoren die bijdragen aan de investeringen van een land in O&O. Naast bedrijven (Business Enterprise Sector, BES) is er ook een belangrijke rol weggelegd voor publieke onderzoeksinstituten (Government, GOV) en het hoger onderwijs (Higher Education Sector, HES). De vierde categorie is die van de non-profitsector (Private Non-Profit, PNP), die slechts een beperkt aandeel vertegenwoordigt in vergelijking met de andere drie. Dit is niet uniek voor België omdat het gewicht van deze sector ook in andere landen laag is. Publieke onderzoeksinstituten omvatten organisaties die voornamelijk door de overheid worden gefinancierd en niet onderhevig zijn aan marktwerking.



Grafiek 1 – O&O-uitgaven door de vier sectoren van het Frascati-handboek in 2021

2.1.2. Concentratie van O&O-uitgaven

Het is belangrijk om de concentratie van O&O-uitgaven in detail te analyseren om de effecten ervan te begrijpen en gepaste overheidsmaatregelen te ontwikkelen. Dit omvat het identificeren van belangrijke bedrijven en sectoren en het vergelijken van België met andere landen. De analyse van de concentratie van O&O-uitgaven maakt het mogelijk gericht overheidsbeleid te voeren en het gebruik van middelen te optimaliseren om monopolierisico's te beperken en het concurrentievermogen te bevorderen.

O&O-uitgaven en O&O-personeel zijn sterk **geconcentreerd in een beperkt aantal bedrijven**. Nogmaals, deze situatie is niet uniek voor België. Sterker nog, we zien ook dat een kleine groep bedrijven het grootste deel van hun geld in andere landen uitgeeft.

De 100 ondernemingen die in 2021 in België de meeste O&O-uitgaven verrichtten, zijn goed voor 61% van de O&O-uitgaven en 36% van het O&O-personeel. Het verschil is te wijten aan het feit dat de O&O-uitgaven uit verschillende kostencategorieën bestaan. Er zijn drie categorieën: **personeelskosten**, **exploitatiekosten** en **investeringen**. Personeelskosten omvatten de salariskosten van werknemers die deel uitmaken van het personeel van het bedrijf dat de O&O uitvoert. Exploitatiekosten zijn uitgaven die regelmatig worden gedaan om O&O-activiteiten mogelijk te maken (elektriciteit, onderhoud van machines, aankoop van laboratoriumapparatuur, enz.). De investeringen hebben betrekking op de traditionele boekhoudkundige elementen van investeringen in materiële vaste activa, zoals gebouwen, grond, machines enz., maar ook op de kosten voor de bescherming van O&O-resultaten met gebruikmaking van intellectuele-eigendomsrechten.

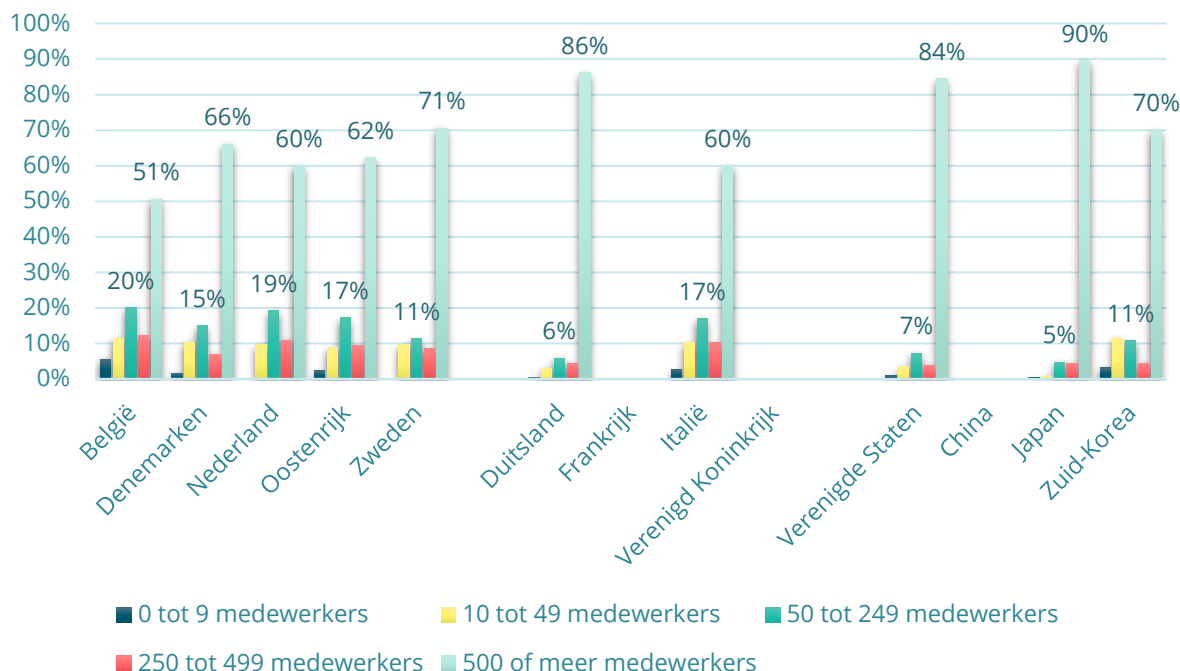
Een belangrijke nuance voor een goed begrip van de verschillende kosten is dat de kosten van externe consultants als bedrijfskosten worden geteld. Naast intern O&O -personeel waarvan de salarissen door het bedrijf zelf worden betaald, hebben veel bedrijven ook externe werknemers in dienst die niet rechtstreeks worden betaald door het bedrijf waar de O&O plaatsvindt. Deze werknemers worden door gespecialiseerde bedrijven naar andere bedrijven gedetacheerd om te werken onder toezicht van de bedrijven waar ze worden gedetacheerd en op de O&O van deze bedrijven. Ze worden op contractuele basis gebruikt en worden daarom als exploitatiekosten beschouwd.

Hoewel de arbeidskosten een belangrijk onderdeel van de O&O-uitgaven vormen, zijn de operationele uitgaven en investeringen ook essentiële elementen om het verschil in concentratie tussen O&O- en personeelsuitgaven te begrijpen. Sectorale verschillen kunnen ook verantwoordelijk zijn voor het verschil in concentratie.

Naast het feit dat het grootste deel van de O&O-uitgaven door ongeveer 100 ondernemingen wordt gedaan, is er nog een ander gerelateerd element dat de omvang van de concentratie aantoont. Met name de bevinding dat meer dan de helft van de O&O-uitgaven wordt gedaan door ondernemingen met 500 of meer werknemers. In vergelijking met andere landen is de situatie in België iets minder uitgesproken. In Duitsland en de Verenigde Staten bijvoorbeeld vertegenwoordigen grote ondernemingen respectievelijk 86% en 84% van de O&O-uitgaven. In België bedraagt het aandeel van deze ondernemingen slechts 51%.

Een derde element dat aangeeft hoe O&O-uitgaven zijn verdeeld op basis van bepaalde kenmerken van de onderneming, is de concentratie op basis van de groepsstructuur. In de officiële statistieken van Eurostat en de OESO worden **drie verschillende structuren** onderscheiden waarin ondernemingen kunnen worden samengesteld. De eerste groep bestaat uit vennootschappen met één of meer rechtspersonen, allen gevestigd **in België**. De tweede en derde groep zijn multinationale ondernemingen, bestaande uit verschillende entiteiten, waarvan er ten minste één in het buitenland is gevestigd. Afhankelijk van de locatie van het beslissingscentrum zijn dit **multinationals** met een **Belgische** of **buitenlandse moedermaatschappij**. In deze context wordt de moedermaatschappij gedefinieerd als de plaats waar de belangrijkste strategische en operationele beslissingen worden genomen. In veel gevallen bezit deze entiteit ook de meerderheid van de aandelen, maar dit is geen noodzakelijke voorwaarde. In sommige gevallen kan de meerderheidsaandeelhouder een andere entiteit zijn dan de moedermaatschappij met de grootste beslissingsbevoegdheid.

In België wordt in 2021 53% van de O&O-investeringen gedaan door bedrijven met hoofdkantoor in het buitenland. Op de tweede plaats komen multinationals met een Belgische moedermaatschappij (31,6%). Ten laatste hebben we onafhankelijke bedrijven en groepen die alleen in België actief zijn (15%). Met andere woorden, **het Belgische O&O-landschap is sterk afhankelijk van buitenlandse bedrijven** die daar een deel van hun O&O uitvoeren.



Grafiek 2 – O&O-uitgaven in het bedrijfsleven naar grootteklasse in 2021

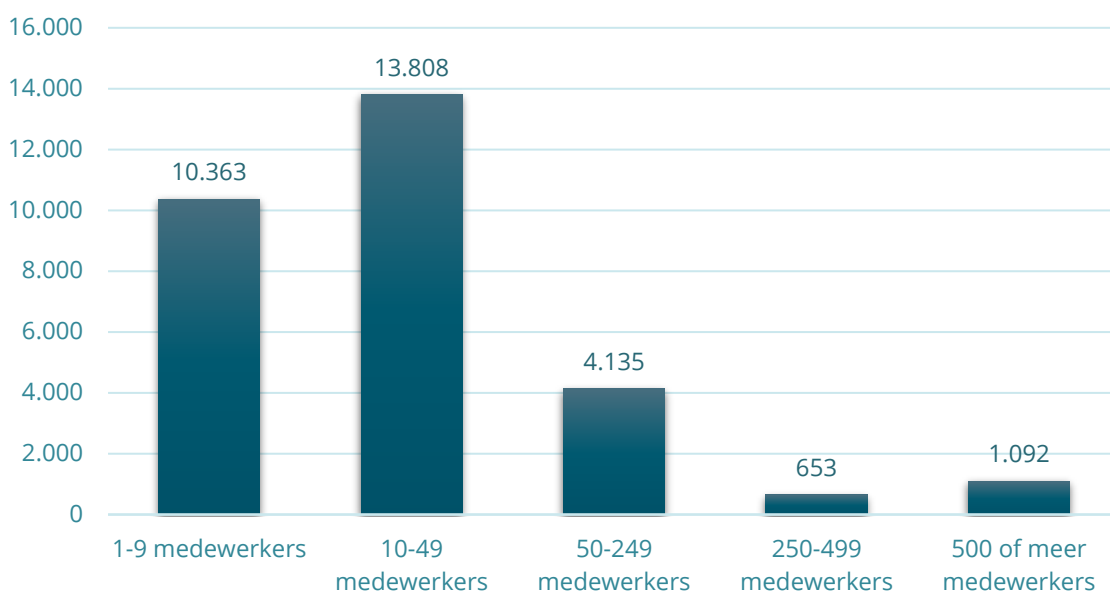
Dit kan zowel voor- als nadelen hebben. Het **voordeel** is dat deze bedrijven deel kunnen uitmaken van een breder ecosysteem van bedrijven en publieke onderzoeksinstituten, waardoor ze niet alleen bijdragen aan de economie door hun eigen investeringen, maar ook door nieuwe activiteiten te creëren door middel van **partnerschappen** met lokaal gevestigde bedrijven en organisaties. Een **nadeel** is echter dat grote bedrijven met buitenlands kapitaal afhankelijk zijn van beslissingen van het hoofdkantoor. De operationele activiteiten van deze bedrijven zijn verspreid over een uitgebreid wereldwijd netwerk, waardoor het **voor hen gemakkelijker wordt om hun activiteiten naar andere landen over te brengen**. Gezien hun wereldwijde bereik is het voor hen ook gemakkelijker om de belastingstelsels van verschillende landen met elkaar te vergelijken om de juiste locatie te vinden.

2.1.3. Opmerking over de concentratie van O&O-uitgaven

Uit sectie **Erreur! Source du renvoi introuvable.** bleek dat de O&O-uitgaven in België g econcentreerd zijn in een beperkt aantal ondernemingen, in ondernemingen met een groot aantal werknemers en in ondernemingen die deel uitmaken van een internationaal opererende groep.

Bovendien komen deze vormen vaak in een gecombineerde vorm voor. De bedrijven die het meest uitgeven aan O&O zijn altijd die met een groot personeelsbestand en in veel gevallen zijn het ook bedrijven die worden gecontroleerd door hoofdkantoren in het buitenland.¹⁰

Bovenstaande bevindingen moeten echter worden genuanceerd. Voor elk buitenlands bedrijf met een groot O&O-budget zijn er een groot aantal kleine en middelgrote ondernemingen die ook bijdragen aan de technologische vooruitgang van het land. Als we kijken naar het aantal entiteiten met O&O-activiteiten per grootteklasse, wordt duidelijk dat **het aantal kmo's groter is dan het aantal grote ondernemingen**. Het aantal ondernemingen met 500 of meer werknemers is slechts een klein deel van het aantal ondernemingen met minder dan 50 werknemers. Kleine ondernemingen spelen daarom over het algemeen een belangrijke rol, hoewel de budgetten die zij aan O&O kunnen besteden aanzienlijk lager zijn dan die van hun grote concurrenten.



Grafiek 3 - Aantal entiteiten met O&O-activiteiten naar grootte van de onderneming, uitgedrukt in termen van aantal werkzame personen in 2021

In deze context is het belangrijk te benadrukken dat technologische innovaties worden gecreëerd binnen ecosystemen. Ondanks de hoge concentratie aan grote ondernemingen zijn deze entiteiten vaak afhankelijk van lokale ondernemingen en kennisinstellingen die hen voorzien van de goederen en diensten die nodig zijn voor hun productie-, operationele en O&O-activiteiten. Tabel 2 geeft de percentages weer van de O&O-uitgaven per sector voor de belangrijkste activiteitensectoren in België in 2021. Zoals uiteengezet in Tabel 2, **is de farmaceutische sector goed voor ongeveer 23% van de O&O-investeringen in België**. Deze sector bestaat voornamelijk uit grote bedrijven die deel uitmaken van een netwerk van kleine en middelgrote actoren die gespecialiseerde diensten verlenen. Het bestaan van dergelijke ecosystemen kan een toereikende of zelfs noodzakelijke voorwaarde zijn voor multinationale actoren om zich te vestigen of hun activiteiten niet naar andere locaties te verplaatsen.

¹⁰ Wat de steun betreft, zijn het vooral de laatsten die er het meest van genieten.

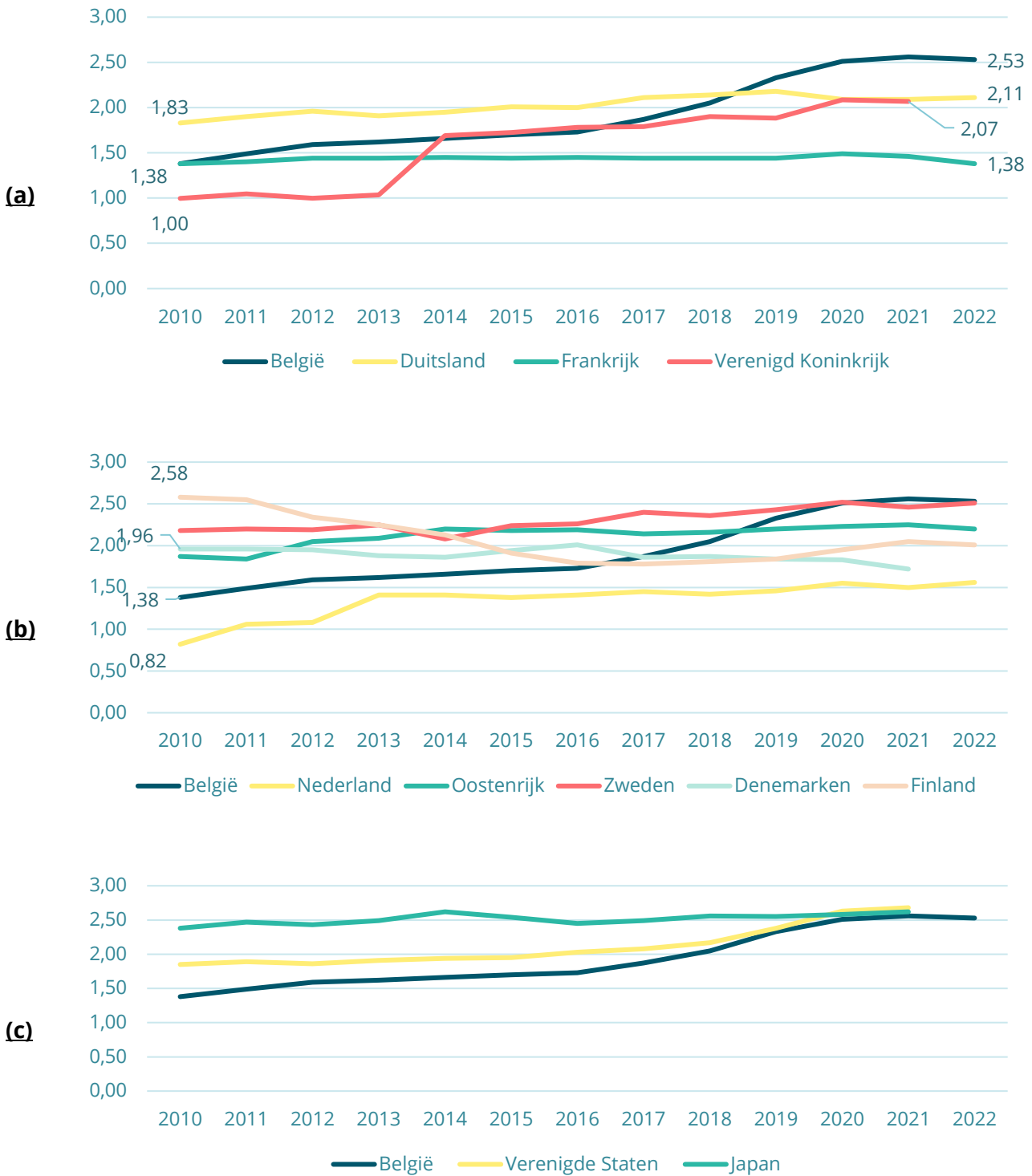
Tabel 2 – Percentages van de O&O-uitgaven per sector in België voor de belangrijkste sectoren (selectie) in 2021

Sector	
Productie	43,8%
Waarvan productie van farmaceutische basisproducten en farmaceutische preparaten	23,4%
Total van de diensten (45-99)	53,7%
Waarvan Professionele, wetenschappelijke en technische activiteiten; Administratieve en ondersteunende diensten (69-82)	25,6%
Waarvan Wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke ontwikkeling (72)	12,6%

2.1.4. O&O-intensiteit

Ter vergelijking hebben de Europese Commissie en de OESO een indicator ontwikkeld die de O&O-uitgaven van een land weerspiegelt in verhouding tot de omvang van hun economie. De combinatie van deze twee elementen geeft een nauwkeuriger beeld van het bedrag dat landen in O&O investeren in verhouding tot het volume van alle geproduceerde goederen en diensten, d.w.z. het Bruto Binnenlands Product. Bij het bestuderen van de evolutie van deze indicator is het belangrijk om rekening te houden met deze twee aspecten. **Een toename van de O&O-intensiteit is alleen positief als de O&O-uitgaven sneller groeien dan de algemene economische prestaties.** Een toename van de O&O-intensiteit kan net zo goed het gevolg zijn van een stabiel investeringsniveau in combinatie met een verzwakking van het Bruto Binnenlands Product. In tijden van crisis kan dit wijzen op de robuustheid van het investeringsklimaat, terwijl dit in omstandigheden van macro-economische stabiliteit kan wijzen op een verslechtering van de situatie.

Voor een relatieve schatting van de inspanningen van België in het afgelopen decennium kan een vergelijking worden gemaakt met drie groepen landen. Een eerste groep landen die een interessante analyse mogelijk maakt, is die van de belangrijkste handelspartners van België. De tweede groep bestaat uit Europese landen waarvan de economieën qua omvang en structuur vergelijkbaar zijn met die van België. Dit zijn voornamelijk kleine landen met een voornamelijk exportgerichte markt. In de praktijk gaan de twee elementen vaak hand in hand: Vanwege de beperktere binnenlandse vraag zijn kleinere landen meer geneigd om buitenlandse markten te zoeken. Ten slotte kunnen we België in een internationale context plaatsen door parallellen te trekken met economische grootmachten zoals de Verenigde Staten en Japan



Grafiek 4 – Vergelijking van de O&O-intensiteit met a) belangrijke handelspartners b) exportgerichte economieën en c) grote economische machten

De positie van België onder Grafiek 4 (a) vertoont een opwaartse trend. België en het Verenigd Koninkrijk noteerden aanzienlijke stijgingen. In 2021 lopen de eindresultaten van de twee landen uiteen. In 2010 had België al een relatief gunstige uitgangspositie, terwijl het Verenigd Koninkrijk vanaf een lager startpunt moest inhalen. Van 2014 tot 2017 hebben de twee landen bijna dezelfde ontwikkeling doorgemaakt. Vanaf 2018 zal de O&O-intensiteit in België sneller toenemen dan in het

Verenigd Koninkrijk. In 2022 heeft België de hoogste intensiteit, met een grote voorsprong op Duitsland, dat de tweede plaats inneemt met een intensiteit van 2,1 %.

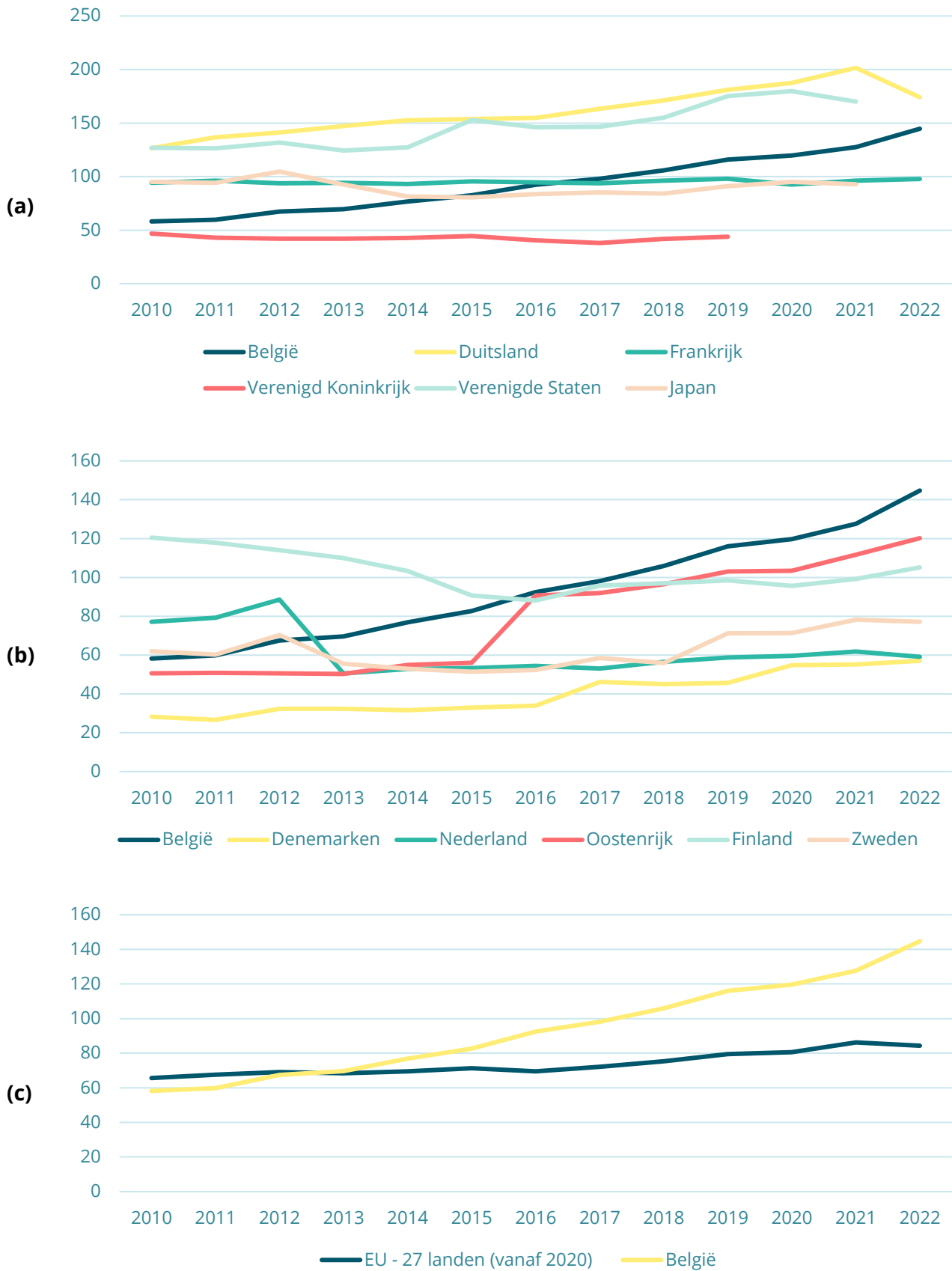
Uit de tweede reeks vergelijkingen blijkt dat België de afgelopen tien jaar een uitzonderlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Hoewel in alle landen onder Grafiek 4 (b) de O&O-intensiteit is toegenomen, met uitzondering van Finland en Denemarken, is het duidelijk dat deze toename sterker was in België en Nederland. Het verschil is dat Nederland, ondanks een sterke stijging, nog steeds een lagere intensiteit heeft dan de andere landen. In 2010 was de O&O-intensiteit in België veel lager dan in Oostenrijk, Zweden en Denemarken. In 2022 veranderde de situatie volledig, waarbij België samen met Zweden de hoogste intensiteit had binnen deze groep landen.

Ten slotte is het Grafiek 4 (c) illustratief om België te vergelijken met de prestaties van de grote economische mogendheden. Landen als de Verenigde Staten of Japan kunnen verschillende economische systemen hebben, maar dit verandert niets aan het feit dat het interessant is om te zien waar de O&O-intensiteit van België ligt ten opzichte van deze landen. Zoals aan het begin van dit deel is uiteengezet, is de O&O-intensiteit een relatieve indicator die rekening houdt met de omvang van de economie, waardoor het mogelijk is kleine en grote landen te vergelijken. Grafiek 4 (c) toont aan dat België in 2022 ongeveer hetzelfde niveau heeft als de VS en Japan. Dit is des te opvallender omdat de prestaties van de drie landen in 2010 nog steeds zeer verschillend waren.

2.1.5. Openbare onderzoeksinstituten

In deze sectie worden de O&O-uitgaven van Belgische openbare onderzoeksinstituten eerst vergeleken met deze van openbare onderzoeksinstituten in grote economieën en vervolgens met die van openbare onderzoeksinstituten in vergelijkbare economieën (in termen van omvang en exportgerichtheid). Om deze vergelijkingen mogelijk te maken, worden de uitgaven aangepast aan de omvang van de economie door ze uit te drukken in euro per hoofd van de bevolking.

We constateren dat de uitgaven van publieke onderzoeksinstituten zijn gestegen in België, Duitsland en de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en Duitsland, die ten opzichte van 2020 en 2021 een lichte daling lieten optekenen, kende België bovendien geen daling. In de andere landen bleven de uitgaven stabiel of stegen zij licht. Het samengestelde jaarlijkse groeipercentage voor de periode 2010-2021 ligt met 7,4% beduidend hoger in België. Duitsland volgde met 4,3%, de Verenigde Staten met 2,7% en Frankrijk met 0,2%. Voor het Verenigd Koninkrijk en Japan is de samengestelde jaarlijkse groei licht negatief, respectievelijk -0,7% en -0,2%.



Grafiek 5 – Vergelijking van de O&O-uitgaven van de overheidssector in België (in EUR per hoofd van de bevolking) met a) handelspartners en grote economische machten, b) vergelijkbare economieën en c) het EU-gemiddelde

Zelfs wanneer we de Belgische overheidsuitgaven vergelijken met die van de EU-27, zien we dat deze relatief sterke groeitrend voor België wordt bevestigd. Vervolgens vergelijken we de O&O-uitgaven van Belgische publieke onderzoeksinstituten met die van economieën van vergelijkbare omvang.

Ook in België zien we een relatief grote stijging van de uitgaven. België gaat met de sterkste cumulatieve jaarlijkse groei, met 7,9%, van de voorlaatste plaats in 2010 naar de koppositie in 2022. Oostenrijk volgt met 7,3% (hoewel de plotselinge sprong in 2015 op een methodologische verandering kan wijzen), Denemarken met 6% en Zweden met 1,8%. Finland en Nederland noteerden een daling van respectievelijk 1,1% en 2,2%.

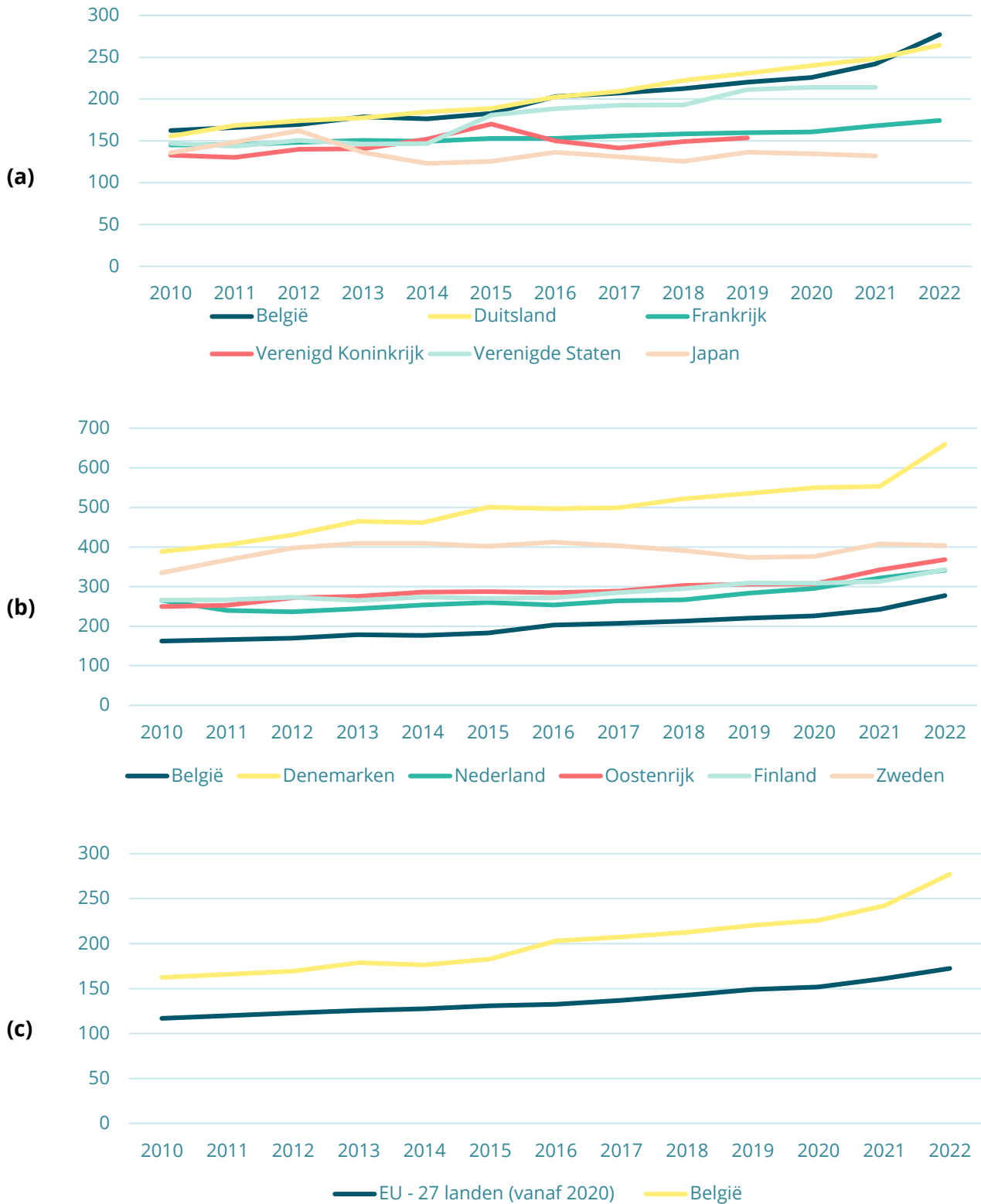
2.1.6. Hoger onderwijs

Een vergelijkbare trend kan worden waargenomen voor zowel hoger onderwijs als openbare onderzoekscentra, met hogere stijgingen in België, Duitsland en de Verenigde Staten. De andere landen investeren minder in O&O. Voor het hoger onderwijs is België zelfs het snelst groeiende land, met een cumulatieve jaarlijkse groei van 3,7%, net als voor openbare onderzoekscentra, gevolgd door Duitsland (4,3%), de Verenigde Staten (3,5%), het Verenigd Koninkrijk (1,6%) en Frankrijk (1,3%). Japan kende opnieuw een lichte daling (-0,3%).

Wat O&O in het hoger onderwijs betreft, gaf België over de hele periode veel meer uit dan het EU-gemiddelde en zag het een iets sterkere stijging.

Wanneer de O&O-uitgaven van het Belgische hoger onderwijs worden vergeleken met die van economieën van vergelijkbare omvang, is er een schril contrast met het bovenstaande cijfer: grote landen besteden minder aan O&O per hoofd van de bevolking dan kleine landen. In de eerste vergelijking leidde België het peloton, terwijl de tweede vergelijking laat zien dat België eigenlijk veel minder per hoofd van de bevolking uitgeeft dan economieën van vergelijkbare omvang.

Wat het cumulatieve groeitempo op jaarbasis betreft, leidt België opnieuw de economieën van vergelijkbare (nabije) omvang met 4,6%, op de voet gevolgd door Denemarken met 4,5%. In het hoger onderwijs zijn alle groeicijfers positief, met Zweden achterop met 1,6%.



Grafiek 6 – Uitgaven voor O&O in het hoger onderwijs: België en a) de belangrijkste economieën, b) vergelijkbare economieën en c) het EU-27-gemiddelde (EUR per hoofd van de bevolking)

2.2. Fiscale maatregelen

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste fiscale stimuli in verband met O&O in België. Dit omvat een breed scala aan maatregelen, waaronder belastingvrijstellingen, -aftrek en -kredieten, alsook vrijstellingen van de betaling van bedrijfsvoorheffing. Het doel is een overzicht te geven van de verschillende fiscale stimulansen die beschikbaar zijn voor ondernemingen die in O&O investeren. Dit maakt het ook mogelijk om, onder meer aan de hand van Tabel 3, de kenmerken van elke maatregel te vergelijken, zoals het type belasting in kwestie, de toepassingsperiode, de wettelijke basis en de toekenningsvoorwaarden.

Er is een breed scala aan fiscale stimulansen voor O&O beschikbaar in België, wat de nadruk weerspiegelt die de regering legt op het bevorderen van privé-investeringen binnen dit domein. Sommige maatregelen zijn door de tijd heen ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft. Deze evolutie weerspiegelt de veranderende prioriteiten van de regering en de inspanningen om de fiscale stimulansen af te stemmen op de behoeften van bedrijven. De stimuleringsmaatregelen verschillen in aard, reikwijdte en toepassingsvoorwaarden. Het is belangrijk om deze verschillen goed te begrijpen om de meest geschikte maatregel voor een bepaald bedrijf te kiezen.

Tabel 3 – Overzicht van de fiscale maatregelen, historische achtergrond en wettelijke basis

Maatregel	Belasting	Toepassingsperiode	Wettelijke basis
Vrijstelling van innovatiepremies	Belasting voor natuurlijke personen	Vanaf 2006	Amendement van de regering van het wetsvoorstel "betreffende diverse bepalingen met betrekking tot sociaal overleg" (Parlementair document, Kamer, 2004-2005, nr. 51-1767/2) Wet van 3 juli 2005 houdende diverse bepalingen inzake sociaal overleg (MB 19 juli 2005)
Voormalige aftrek voor patentinkomsten	Vennootschapsbelasting	2008-2021	Ingetrokken bij de wet van 3 augustus 2016 houdende dringende fiscale bepalingen.
Aftrek voor innovatie-inkomsten (innovatiebox)	Vennootschapsbelasting		Artikel 205/1, WIB 92 Wet van 9 februari 2017 tot invoering van een aftrek voor innovatie-inkomsten (inwerkingtreding met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2016); wijzigingen die zijn aangebracht bij de wet van 17 december 2017 betreffende diverse belastingbepalingen II. Circulaire 2020/C/95 van 8 juli

			2020 (FAQ over de aftrek voor innovatie-inkomsten)
O&O-belastingkrediet	Vennootschapsbelasting		Art. 289 quater tot en met 289novies en 292 bis WIB 92; Solidariteitspact (art. 120-132 Wet van 23 december 2005 betreffende het Solidariteitspact, MB 30.12.2005).
Aftrek voor investeringen in patenten en investeringen in milieuvriendelijke O&O	Vennootschapsbelasting		Art. 68 tot en met 77 en 201, Wetboek inkomstenbelasting 1992 Artikelen 47 tot en met 49a, koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.
Hervorming van de investeringsaftrek (waaronder het technologisch luik)	Vennootschapsbelasting	Investeringen vanaf 2025	Wet van 12 mei 2024 houdende diverse fiscale bepalingen (MB 29 mei 2024)
Gedeeltelijke vrijstellingen van de betaling van roerende voorheffing - O&O-component	Bedrijfsvoorheffing	Vanaf 2006	Artikel 275/3, Wetboek inkomstenbelasting 1992.

2.2.1. Inkomstenbelasting voor natuurlijke personen

2.2.1.1. Vrijstelling van innovatiepremies (sinds 2006)

Het regime van innovatiepremies ten gunste van loontrekkende werknemers werd in 2006 ingesteld¹¹. Oorspronkelijk gepland voor één jaar (januari 2006-januari 2007), werd het systematisch verlengd in het kader van tweejaarlijkse sectorale overeenkomsten. Deze premies profiteren van een speciaal belastings- en sociaal stelsel. Werkgevers kunnen werknemers éénmalige innovatiebonussen toekennen die onder bepaalde voorwaarden zijn vrijgesteld van belasting en niet worden beschouwd als beloning voor de berekening van socialezekerheidsbijdragen.¹²

¹¹ Zie [Innovatiepremie | FOD Economie \(fgov.be\)](#).

¹² Zie ook sectie **Erreur ! Source du renvoi introuvable..**

De recentste verlenging van het innovatiebonusregime is geldig voor bonussen die worden betaald of toegekend van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024¹³. In dit akkoord vroegen de sociale partners aan de regering om een wetgevend initiatief te nemen om, als proef van een jaar, een fiscale en parafiscale vrijstelling te voorzien voor bonussen die worden betaald om een medewerker te belonen voor een uitzonderlijke of creatieve prestatie die waarde toevoegt aan het bedrijf.

2.2.2. Vennootschapbelasting

2.2.2.1. Voormalige aftrek voor patentinkomsten (« patent box »)

Sinds het belastingjaar 2008 konden bedrijven 80% van de bruto-inkomsten uit hun patenten fiscaal vrijstellen. Hierdoor werd het effectieve belastingtarief op deze patentinkomsten aanzienlijk verlaagd. De OESO heeft echter vastgesteld dat het systeem van de aftrek voor patentinkomsten een "schadelijk belastingregime" vormde dat moest worden aangepast. België heeft dit regime daarom afgeschaft en vervangen door het systeem van de aftrek voor innovatie-inkomsten, waarbij de berekening is gebaseerd op de netto-inkomsten gegenereerd door het intellectueel eigendomsrecht in kwestie (en niet langer op de bruto-inkomsten).

Er werd een *overgangperiode* ingesteld (van 1 juli 2016 tot 30 juni 2021) om bedrijven, onder bepaalde voorwaarden, gedurende vijf jaar de mogelijkheid te geven om te blijven genieten van het systeem van de aftrek voor patentinkomsten. Tijdens deze overgangperiode konden bedrijven de aftrek voor patentinkomsten nog steeds toepassen op patenten die zijn aangevraagd of verworven vóór 1 juli 2016. Voor patenten die zijn aangevraagd vanaf 1 juli 2016 komen de patentinkomsten uitsluitend in aanmerking voor de aftrek voor innovatie-inkomsten (zie sectie 2.2.2.2). De aftrek voor patentinkomsten was opgezet om onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten met betrekking tot patenten te stimuleren, door eigendom en/of verwerving van gebruiksrechten op patenten aan te moedigen.

2.2.2.2. Aftrek voor innovatie-inkomsten (« innovation box »)

Het innovatieboxregime beoogt een Belgisch aftreksysteem voor intellectuele eigendom in te voeren dat in overeenstemming is met de richtlijnen van het BEPS-actieplan ("Base Erosion and Profit Shifting") van de OESO. Volgens de OESO ontbrak het de oude aftrek voor patentinkomsten aan transparantie, omdat het niet gegarandeerd kon worden dat het bedrijf dat het onderzoek en de ontwikkeling uitvoerde, ook degene was die profiteerde van de aftrek voor patentinkomsten.

Om te voorkomen dat winsten van bedrijven *verdwijnen* of kunstmatig worden verplaatst met het oog op belastingoptimalisatie, is voorgeschreven de fiscale stimulansen voor intellectuele eigendom te beperken in verhouding tot de daadwerkelijke economische aanwezigheid van het bedrijf. De autoriteiten controleren wie de activiteiten op het gebied van O&O werkelijk financiert, met als doel voortaan alleen de inkomsten in aanmerking te nemen die voortvloeien uit patenten waarvan de werkelijke O&O-activiteiten door het bedrijf zelf zijn uitgevoerd.

¹³ Voir la [Loi du 31 juillet 2023 \(dernière prolongation du régime\)](#).

De aftrek wordt berekend **op de netto-inkomsten** uit intellectuele eigendom, beperkt in verhouding tot het aandeel van de eigen O&O-uitgaven of uitbesteed aan niet-verbonden ondernemingen in de totale O&O-uitgaven die betrekking hebben op deze intellectuele eigendom, wat overeenkomt met de "Nexus"-fractie. Bovendien versterkt dit beleid het Nexus-principe van het bedrijf met België. De verplichting tot Nexus sluit lege vennootschappen uit, waarin sommige bedrijven hun patenten onderbrachten zonder de aanwezigheid van machines, daadwerkelijk onderzoek of personeel ter plaatse. Innovatie-inkomsten vereisen een zekere mate van aanwezigheid om voordelen te kunnen opleveren.

Als reactie op de beperkingen waaraan de nieuwe aftrek nu moet voldoen en om de concurrentiekracht van het fiscale kader voor innovatie te behouden, is besloten het nieuwe regime aanzienlijk uit te breiden ten opzichte van de aftrek voor patentinkomsten. Dit omvat een verruiming van de in aanmerking komende intellectuele eigendommen evenals de categorieën van inkomsten die worden gedekt. Bovendien is er de mogelijkheid om te profiteren van een fiscaal voordeel door middel van een tijdelijke vrijstelling voor de periode vanaf de aanvraag van het intellectuele eigendomsrecht totdat het is verkregen.

Het aftrekpercentage werd verhoogd naar 85%. Bovendien kan de niet-gebruikte aftrek **worden overgedragen naar volgende belastingperiodes** en is er een neutraliteitsregeling voorzien voor fiscaal neutrale herstructureringsoperaties. Bij de volgorde van handelingen voor de bepaling van de belastbare basis in de vennootschapsbelasting wordt de aftrek voor innovatie-inkomsten toegepast na de aftrek definitief belaste inkomsten en vrijgestelde roerende inkomsten¹⁴.

2.2.2.3. O&O-belastingkrediet

Sinds het aanslagjaar 2007 is een belastingkrediet voor milieuvriendelijke O&O-investeringen en octrooien van toepassing op de vennootschapsbelasting. Dit belastingkrediet geldt voor alle bedrijven en is terugbetaalbaar. Investeringen die relevant zijn voor O&O worden gedefinieerd als vaste activa die zullen worden gebruikt om onderzoek en ontwikkeling van nieuwe producten en toekomstige technologieën die geen impact hebben op het milieu of die proberen de negatieve impact op het milieu tot een minimum te beperken, te bevorderen¹⁵. Zoals weergegeven in Tabel 4 wordt het O&O-belastingkrediet toegepast.

¹⁴ Zoals hierboven vermeld, is deze maatregel ingevoerd ter vervanging van de aftrek voor octrooi-inkomsten vanwege de noodzaak om te voldoen aan de richtlijnen van het BEPS-actieplan van de OESO.

¹⁵ Het betreft dezelfde investeringen die recht geven op de aftrek voor investeringen in milieuvriendelijke O&O en voor octrooien. De activa die zijn uitgesloten van de investeringsaftrek zijn ook uitgesloten van het belastingkrediet.

Tabel 4 – Toepassingsmodaliteiten van het O&O-belastingkrediet

Optioneel regime	Ondernemingen kunnen ook een hogere aftrek voor O&O-investeringen toepassen. Deze aftrek voor O&O-investeringen blijft van kracht, maar bedrijven kunnen niet tegelijkertijd gebruikmaken van het belastingkrediet en de aftrek voor investeringen. Bedrijven die het belastingkrediet willen toepassen, moeten dit doen vanaf een bepaald belastingjaar. De keuze is onherroepelijk. Een bedrijf dat kiest voor het belastingkrediet, kan dus geen (eenmalige of gespreide) hogere aftrek voor investeringen meer toepassen.
<i>Enkelvoudig of gespreid belastingkrediet: net als bij de investeringsaftrek, zal de onderneming een enkelvoudig of gespreid belastingkrediet kunnen toepassen.</i>	
Enmalig belastingkrediet	Voor het eenmalige belastingkrediet wordt het standaardtarief van de vennootschapsbelasting toegepast op een gedeelte van de waarde van de nieuw verworven of nieuw gevormde materiële vaste activa en van nieuwe immateriële activa. Dit gedeelte komt overeen met het percentage van de aftrek voor O&O-investeringen.
Gespreid belastingkrediet	De onderneming kan ervoor kiezen om het belastingkrediet te spreiden over de afschrijvingsperiode van de betrokken activa. Dit is echter niet van toepassing op patenten. Het gespreide belastingkrediet is gelijk aan het standaardtarief van de vennootschapsbelasting dat van toepassing is op een toegestane afschrijving voor elke belastingperiode van de afschrijvingsperiode, vermenigvuldigd met het percentage van de gespreide aftrek voor investeringen.
Overdraagbaar en terugbetaalbaar belastingkrediet	<p>Het belastingkrediet wordt volledig verrekend met de vennootschapsbelasting. Bij afwezigheid of onvoldoende belasting tijdens een belastingjaar om het belastingkrediet te verrekenen, wordt het niet-verrekenende belastingkrediet overgedragen naar de vier volgende belastingjaren.</p> <p>Het O&O-belastingkrediet is ingevoerd om een nauwkeuriger beeld te geven van de Belgische kostprijs op het gebied van onderzoek en ontwikkeling in de internationale rapportage van bedrijven en om internationale vergelijkingen van investeringsaftrekken duidelijker en zichtbaarder te presenteren.</p> <p>De aftrek voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling leidt nooit tot een terugbetaalbaar krediet, zodat de niet-verrekenbare hoeveelheid van een dergelijke investeringsaftrek niet als vordering in de jaarrekeningen kan worden opgenomen, maar alleen als actieve belastinglatentie in de toelichting moet worden vermeld.</p>

2.2.2.4. Aftrek voor investeringen in patenten en milieuvriendelijke O&O-investeringen

Het fiscale regime van de investeringsaftrek is bedoeld om bedrijven aan te moedigen om productieve investeringen te doen. De investeringsaftrek vermindert het bedrag waarover belasting moet worden betaald. Het bedrag van de aftrek wordt bepaald door het percentage van de investering.

De investeringen moeten gebeuren in vaste activa die afschrijfbaar zijn:

- Materieel of immaterieel,
- In nieuwe staat verkregen of tot stand gebracht,
- Gedurende het jaar of tijdens de boekhoudkundige periode,
- Bestemd voor de uitoefening van de professionele activiteit in België .

Voor investeringen gedaan tijdens de belastingperiode die betrekking heeft op het aanslagjaar 2023, zijn de volgende percentages van toepassing.

Tabel 5 – Aftrekpercentages voor investeringen in patenten en milieuvriendelijke O&O-investeringen

	Patenten, investeringen in milieuvriendelijk onderzoek en ontwikkeling	
Natuurlijke personen	Aangekocht of vervaardigd van 01.01.2021 tot 31.12.2022	25 %
	Aangekocht of vervaardigd vanaf 01.01.2023	13,5 %
Ondernemingen	Patenten (*), investeringen in milieuvriendelijk onderzoek en ontwikkeling (*)	13,5 %

Opmerking: * Bedrijven die onherroepelijk hebben gekozen voor het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling kunnen vanaf het belastingjaar waarin deze keuze wordt gemaakt, niet langer profiteren van de aftrek voor investeringen in patenten en investeringen in milieuvriendelijke onderzoek en ontwikkeling.

De bedoeling is om gericht de belasting op investeringsuitgaven, evenals in sommige activeerbare operationele uitgaven, te verlagen in het kader van innovatieve projecten en/of projecten die het energieverbruik verminderen.

2.2.2.5. Hervorming van de investeringsaftrek

Hieronder vindt u de contouren van de hervorming van de investeringsaftrek¹⁶. De algemene toepassingsvoorwaarden voor de investeringsaftrek blijven behouden, maar er wordt een

¹⁶ Wet van 12 mei 2024 houdende diverse fiscale bepalingen (Belgisch Staatsblad van 29 mei 2024).

driërictingssysteem ingevoerd, zoals nader omschreven in Tabel 6, met het oog op vereenvoudiging en bevordering van duurzame investeringen, bestaande uit:

- Een basisaftrek
- Een verhoogde thematische aftrek
- Een **aftrek voor technologieën**

Tabel 6 – Driërictingssysteem voor de hervorming van de investeringsaftrek

De investeringsaftrek zal voortaan worden bepaald op basis van een vast percentage. Deze aftrek is niet cumuleerbaar (één enkele aftrek per actief).	
Basisaftrek	In de eerste plaats wordt voorzien in een basisaftrek. Deze aftrek bedraagt 10% voor particulieren en kleine ondernemingen (0% voor grote ondernemingen). Het percentage wordt met 10 punten verhoogd voor digitale investeringen.
Verhoogde thematische aftrek	Ten tweede is er de verhoging van de thematische aftrek, waarmee de Minister van Financiën specifieke investeringen wil aanmoedigen. Deze aftrek zal 40% bedragen voor particulieren en kleine bedrijven, en 30% voor grote bedrijven. De wet vermeldt de thema's waartoe de investeringen moeten worden gedaan. Dit omvat onder andere investeringen op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen, investeringen in emissievrije transportmiddelen en milieuvriendelijke investeringen. Ook digitale investeringen die de bovenstaande doelstellingen ondersteunen, kunnen in aanmerking komen voor de aftrek. De hervorming van de investeringsaftrek is van toepassing op activa die zijn verworven of vervaardigd vanaf 1 januari 2025.
Aftrek voor technologieën	Ten slotte is er de aftrek voor technologieën, die vergelijkbaar is met de huidige verhoogde investeringsaftrek. Deze aftrek wordt verleend voor investeringen in patenten en investeringen in milieuvriendelijke R&D. Het betreft vaste activa die worden gebruikt om R&D van nieuwe producten en geavanceerde technologieën te bevorderen, zonder negatieve effecten op het milieu of gericht op het minimaliseren van de negatieve effecten op het milieu van bestaande producten en technologieën. De aftrek wordt afgewezen als de investering onredelijke schade aan het milieu veroorzaakt. Het bedrag van de technologische aftrek varieert afhankelijk van of het gaat om een eenmalige aftrek of een gespreide aftrek. De aftrek bedraagt respectievelijk 13,5% en 20,5%. Bij een gespreide aftrek wordt de aftrek toegepast parallel aan de afschrijvingsperiode. Dit betreft investeringen die in aanmerking komen voor de toepassing van het huidige belastingkrediet voor patenten en onderzoek en ontwikkeling.

2.2.3. Vrijstellingen van de betaling van de bedrijfsvoorheffing (2003-heden) – R&D-gedeelte ¹⁷

De steunmaatregel met betrekking tot de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing voor onderzoek en ontwikkeling is vastgelegd in artikel 275/3 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992. Dit artikel bevat vijf verschillende gedeeltelijke vrijstellingen van de betaling van de bedrijfsvoorheffing, onderverdeeld naar de volgende categorieën van personen die de bedrijfsvoorheffing moeten betalen:

- Universiteiten, hogescholen, het Federaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FFWO), het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO) en het Fonds de la Recherche scientifique (FNRS – FRS-FNRS).
- Gecertificeerde wetenschappelijke instellingen.
- Bedrijven die vergoedingen betalen of toekennen aan onderzoekers die betrokken zijn bij projecten of programma's van onderzoek of ontwikkeling uitgevoerd op basis van partnerschapsovereenkomsten met universiteiten, hogescholen of gecertificeerde wetenschappelijke instellingen.
- Young Innovative Companies (YIC).
- Bedrijven die vergoedingen betalen of toekennen aan onderzoekers met een specifieke graad die betrokken zijn bij projecten of programma's van onderzoek of ontwikkeling.

De laatste categorie bestaat uit bedrijven die **onderzoekers** in dienst hebben **met een specifiek diploma in onderzoeks- of ontwikkelingsprojecten of -programma's**. Tot 31.12.2017 moesten deze onderzoekers een master- of doctoraatsdiploma behalen in een specifiek vakgebied.

Soorten vrijstellingen van de storting van de bedrijfsvoorheffing voor O&O – toegepaste vrijstellingspercentages en variaties in de tijd.

¹⁷ Programmawet 24.12.2002, artikel 385, van kracht vanaf 01.10.2003

Tabel 7 – Vrijstellingspercentages voor de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor R&D volgens Art. 275²

Categorie		Opmerking	Periode	Tarief
Onderzoeksassistenten	05	De bedrijfsvoorheffing berekend over de vergoedingen.	01.01.2006-31.12.2008	65%
Post-doctoraten			01.01.2009-30.06.2013	75%
Geaccrediteerde wetenschappelijke instellingen	07		01.07.2013	80%
			01.01.2006-30.06.2008	50%
			01.07.2008-31.12.2008	65%
			01.01.2009 30.06.2013	75%
Onderzoekers uit de particuliere sector met partnerschaps-overeenkomsten met universiteiten en anderen	09	De bedrijfsvoorheffing berekend over de vergoedingen m.b.t. onderzoeks-projecten.	01.01.2006-30.06.2008	50%
			01.07.2008-31.12.2008	65%
			01.01.2009-30.06.2013	75%
			01.07.2013	80%
YIC	31	De bedrijfsvoorheffing berekend over de vergoedingen van wetenschappelijk personeel m.b.t. onderzoek.	01.07.2006-30.06.2008	50%
			01.07.2008-31.12.2008	65%
			01.01.2009 30.06.2013	75%
			01.07.2013	80%
Onderzoekers met specifieke graden (artsen en civiel ingenieurs) actief binnen onderzoeks- en ontwikkelings-programma's	32 Doctors et Burgerlijk ingenieurs	De bedrijfsvoorheffing berekend over de vergoedingen m.b.t. onderzoeks- en ontwikkelings-programma's.	01.01.2006-30.06.2008	25%
			01.07.2008-31.12.2008	65%
	33 Masters		01.01.2009 - 30.06.2013	75%
			01.07.2013	80%
Onderzoekers met specifieke graden (Bachelors) actief binnen onderzoeks- en ontwikkelings-programma's	34 Bachelors		01.01.2018-31.12.2019	40%
			01.01.2020	80%

Voor deze ondernemingen is de vrijstelling uitgebreid tot onderzoekers met een **bachelorsdiploma** in een specifiek studiegebied, zowel voor **overgangsbachelors** als professionele bachelors¹⁸. Deze uitbreiding werd in twee fasen ingevoerd. Vanaf 1 januari 2018 was er voor deze onderzoekers een vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing van 40 %.¹⁹ Sinds 1 januari 2020 is dit percentage verhoogd naar 80 %.

¹⁸ Circulaire 2021/C/80 van 25 augustus 2021 betreffende de uitbreiding van de vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor onderzoek en ontwikkeling naar bachelors.

¹⁹ Zie artikel 275/3 WIB92

Wat betreft de vrijstellingen van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor universiteiten en hogescholen, was het doel de concurrentiekracht van de exploitatiekosten van O&O in België binnen de universiteiten en hogescholen te verlichten door middel van een op loon gebaseerde maatregel om wetenschappelijk onderzoek te bevorderen. De maatregel werd vervolgens uitgebreid tot erkende wetenschappelijke instellingen met dezelfde doelstellingen.

Wat betreft de vrijstellingen van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor partnerschapsconventies met universiteiten en hogescholen, was de intentie om onderzoek (fundamenteel of toegepast) te stimuleren door verbindingen te creëren tussen het bedrijfsleven, de academische wereld en onderzoeksinstellingen.

Wat betreft de Young Innovative Companies was het doel om jonge innovatieve bedrijven die lonen of vergoedingen betalen aan hun wetenschappelijk personeel in dienst, ook te laten profiteren van deze fiscale stimulans. Het onderzoekspersoneel hoeft niet noodzakelijkerwijs over een van de vereiste diploma's te beschikken, maar moet wel relevante ervaring hebben om aan O&O-projecten te werken.

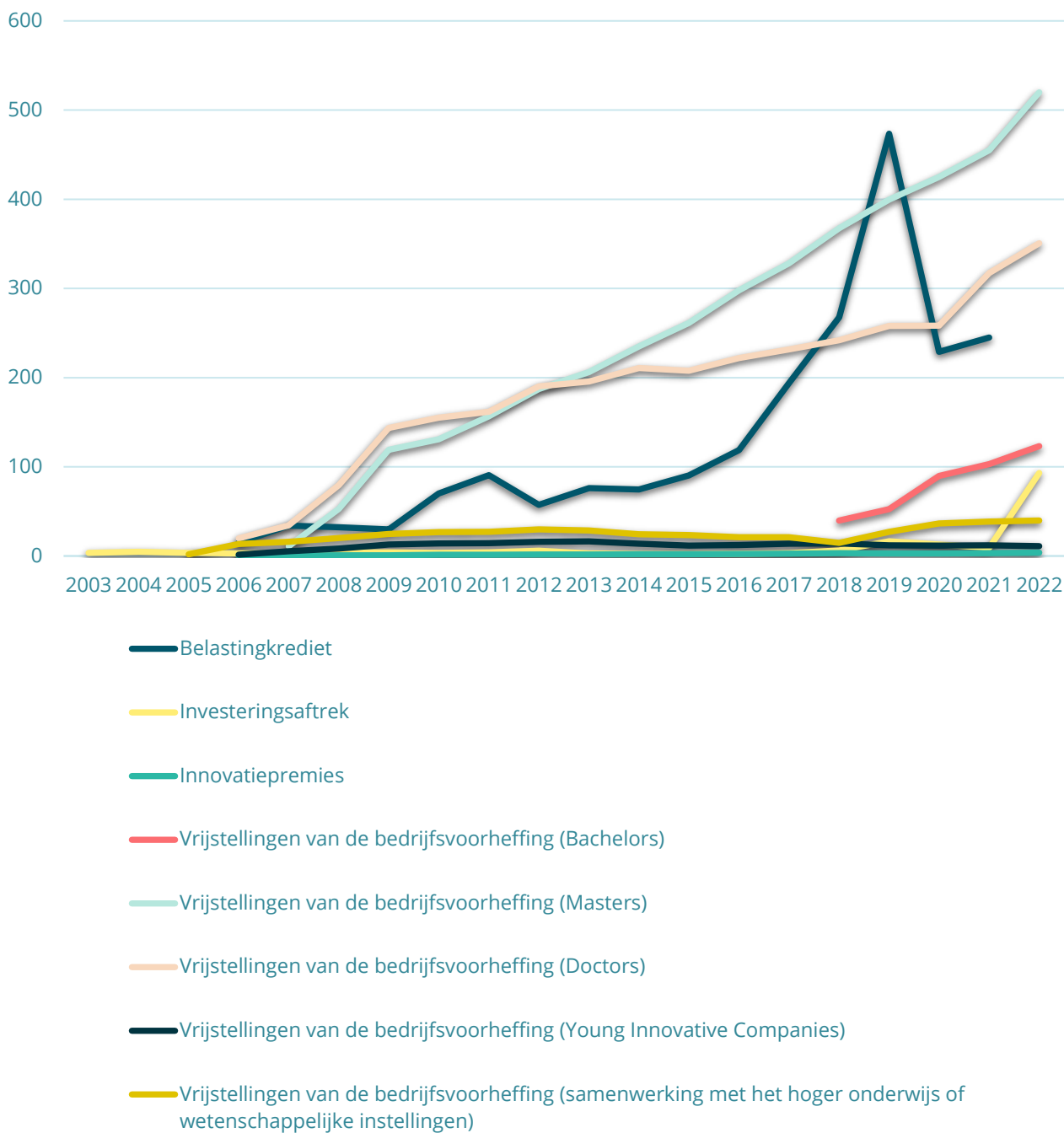
De vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing: PhD & ingenieurs zijn gericht op de resterende categorie van de vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing in O&O voor hooggekwalificeerde werknemers in O&O met een postgraduaat of ingenieursdiploma. De maatregel is uitgebreid tot master- en bachelorsdiploma's.

Statistieken over uitgaven aan R&D en inkomsten uit R&D

De fiscale voordelen voor O&O kunnen in twee categorieën worden verdeeld. Enerzijds zijn er maatregelen die invloed hebben op de O&O-uitgaven, en anderzijds zijn er maatregelen die betrekking hebben op de inkomsten die voortkomen uit O&O-activiteiten. De eerste categorie heeft tot doel de kosten van O&O te verlagen, terwijl de tweede categorie bedoeld is om de inkomsten uit O&O aantrekkelijker te maken door ze minder te belasten. Het uiteindelijke doel van beide categorieën is het bevorderen van O&O.

In België omvat de eerste groep het belastingkrediet, de aftrek voor investeringen en de vrijstelling van betaling van de bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers. De verhoogde aftrek voor innovatie-inkomsten (die de verhoogde aftrek voor brevetinkomsten opvolgt) kan worden beschouwd als een voordeel van de tweede soort.

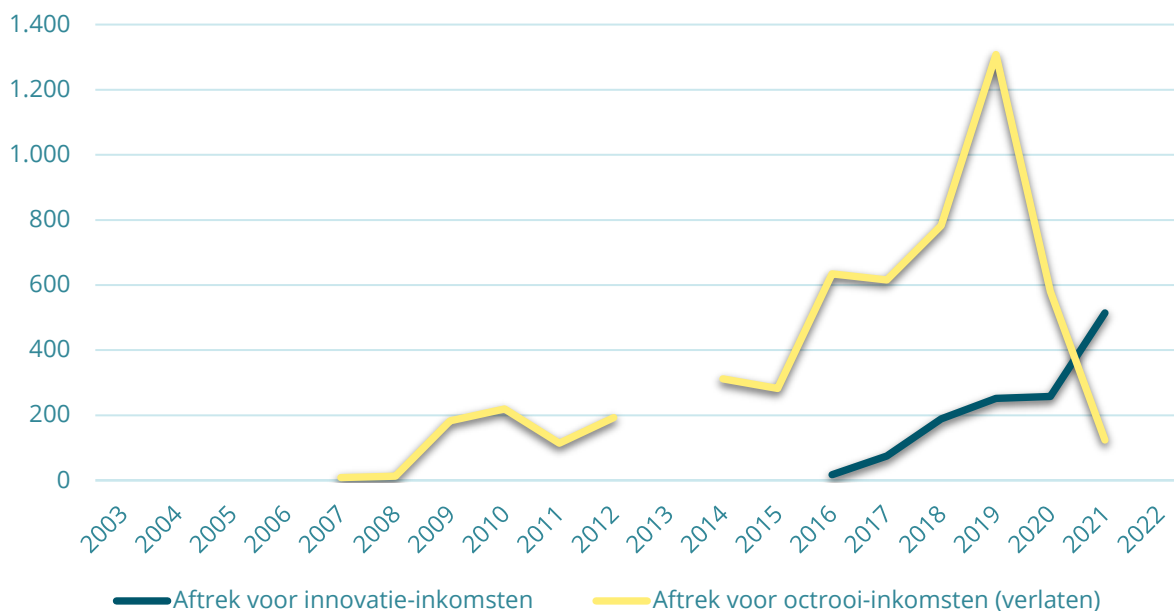
Beide categorieën hebben de afgelopen tien jaar een sterke stijging gekend. In 2011 bedroegen de fiscale voordelen gerelateerd aan uitgaven 456 miljoen euro, en in 2021 waren ze gestegen tot bijna 1,2 miljard euro. We zien een vergelijkbare trend wat betreft de voordelen op het gebied van omzet: van 114 miljoen euro in 2011 tot 638 miljoen euro in 2021.



Grafiek 7 – Evolutie in de tijd van de financiering van O&O via indirecte fiscale financieringsinstrumenten in België (in miljoenen euro's)

Hoewel elk van deze maatregelen verschillende aspecten van O&O adresseert, kunnen ze gecombineerd worden. De voordelen van de eerste categorie kunnen tegelijkertijd worden toegepast met de voordelen van de tweede categorie. De enige maatregelen die elkaar uitsluiten zijn het belastingkrediet en de investeringsaftrek. Bedrijven moeten vanaf het begin één van de twee systemen kiezen. Op basis van de cijfers gepubliceerd door de Federale Overheidsdienst Financiën in de inventaris van federale belastinguitgaven blijkt dat het belastingkrediet veel meer wordt gebruikt dan de investeringsaftrek (respectievelijk 245 en 93 miljoen euro in 2021 en 2022).

Grafiek 7 en Grafiek 8 geven een overzicht van de verschillende maatregelen, gegroepeerd per categorie, en hun evolutie in de tijd. Alle chronologische gegevens zijn gebaseerd op de cijfers gepubliceerd door de Federale Overheidsdienst Financiën en worden gepresenteerd in miljoenen euro. Grafiek 7 toont de fiscale maatregelen voor O&O in de eerste categorie (in miljoenen euro)²⁰. Grafiek 8 toont het overzicht voor de maatregelen van de tweede categorie.



Grafiek 8 – Fiscale maatregelen voor O&O (in miljoenen euro). Bron: FOD Financiën, inventaris van de federale belastingsuitgaven.²¹

Substitutie versus additionnaliteit

Subsidies en fiscale voordelen vervangen elkaar niet noodzakelijk. Gezien hun verschillende toepassingsmodaliteiten en doeleinden, moeten ze eerder worden beschouwd als aanvullende financieringsmechanismen. Dit sluit echter niet uit dat, op bepaalde niveaus en bij een combinatie van verschillende steunmaatregelen, de complementariteit ineffectief kan zijn. **Boven een bepaald drempelbedrag kan de verleende steun onvoorziene negatieve effecten hebben.**

In België valt de verdeling tussen subsidies en fiscale voordelen samen met de verdeling van bevoegdheden tussen de administratieve niveaus. De subsidies voor O&O worden beheerd door de regio's, die elk hun eigen systemen en regels hebben om aantrekkelijker te zijn voor bedrijven en de ontwikkeling van O&O-activiteiten te bevorderen. De vennootschapsbelasting is echter een federale bevoegdheid, terwijl het toezicht op de fiscale maatregelen onder de gezamenlijke bevoegdheid van de FOD Financiën en de POD Wetenschapsbeleid valt.

²⁰ Source : SPF Finances, inventaire des dépenses budgétaires fédérales.

https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/statistische-cijfers/budget-ontvangsten

²¹ Voir le site https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/statistische-cijfers/budget-ontvangsten.

De POD Wetenschapsbeleid is verantwoordelijk voor de beoordeling van de aard van de verklaarde O&O-activiteiten en voor het controleren van de diplomaveristen voor de vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing, terwijl de FOD Financiën de terreininspecties uitvoert. De audits maken het mogelijk om te controleren of de projecten worden uitgevoerd volgens de gemelde details en of de werknemers voor wie een loonvergoeding is aangevraagd, daadwerkelijk aan deze projecten hebben deelgenomen.

Bij de evaluatie van de effectiviteit van directe en indirecte interventies is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen **substitutie- en additionnaliteitseffecten**. Indien er sprake is van een substitutie-effect, betekent dit dat een maatregel kan worden vervangen door een andere zonder het uiteindelijke resultaat te beïnvloeden. In een dergelijke situatie draagt één van de twee maatregelen niet langer bij aan het beoogde effect en kan worden verwijderd zonder gevolgen.

Bij een additionnaliteitseffect is de situatie complexer, omdat de twee maatregelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De toepassing van een maatregel leidt tot extra investeringen. Zonder de maatregel zouden de extra uitgaven niet worden gedaan. Bij een gecombineerde toepassing van meerdere maatregelen, zowel direct als indirect, moet ervoor worden gezorgd dat het beoogde effect niet volledig wordt geneutraliseerd door bepaalde beperkingen in hun toepassing in te voeren.

Terminologie

Om de verschillende fiscale maatregelen te begrijpen, is het nodig om enkele concepten van meet af aan te verduidelijken. In het algemeen kunnen de fiscale voordelen voor O&O in drie grote categorieën worden verdeeld. Als bepaalde bedrijfsinkomsten niet geheel of gedeeltelijk belastbaar zijn in België, spreken we van **belastingvrijstelling**. Bij een **fiscale aftrek** wordt de belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting verlaagd. Bij een **belastingkrediet** is dit overdraagbaar en kan de ontvanger aanspraak maken op een vermindering van het verschuldigde belastingbedrag. Ten slotte zijn er **belastingvrijstellingen** die niet gerelateerd zijn aan de bedrijfsinkomsten, maar die gericht zijn op het aantrekkelijker maken van het personeel door de **loonkosten te verlagen**.

Dergelijke vrijstellingen betekenen dat bedrijven minder sociale zekerheidsbijdragen hoeven te betalen of dat de belastingen en sociale zekerheidsbijdragen die op het bruto salaris van de werknemers worden ingehouden, slechts gedeeltelijk moeten worden betaald.

Aan deze reeks fiscale voordelen voegt zich een vierde voordeel dat eerder moet worden beschouwd als een vorm van boekhoudregel die een fiscaal voordeel creëert. Sommige landen, waaronder België, staan bedrijven toe om hun O&O-investeringen versneld af te schrijven. Aangezien belastingen worden berekend over het resterende inkomen na aftrek van alle gemaakte kosten, genereert dit indirect een belastingverlaging.

De fiscale voordelen worden doorgaans berekend met behulp van belastingtarieven. Deze percentages kunnen vast of variabel zijn. In het eerste geval betekent dit dat de percentages onafhankelijk zijn van de bedragen die voor de uitkering in aanmerking komen, terwijl in het tweede geval de percentages verschillen afhankelijk van de aangegeven uitgaven.

2.3. Minimumbelasting voor multinationale ondernemingen

De transformatie van de wereldeconomie door digitalisering en globalisering heeft geleid tot snelle veranderingen die uitdagingen op verschillende gebieden met zich meebrengen, waaronder belastingen. Eén van deze uitdagingen betreft het **vermogen van grote multinationale ondernemingen om de globalisering te benutten door hun activiteiten wereldwijd te structureren** om winsten van de ene groepsonderneming naar de andere te verschuiven en de **belastingtarieven te verlagen**, wat leidt tot ongelijkheden en concurrentievervalsingen met kleine en middelgrote ondernemingen. Deze praktijken zetten overheden onder druk om de belastingen op bedrijfswinsten te verlagen of fiscale stimulansen te bieden, wat leidt tot schadelijke belastingconcurrentie.

In dit kader is het BEPS-plan (Base Erosion and Profit Shifting) van de OESO opgezet om deze problemen aan te pakken. De OESO heeft een **wereldwijde minimumbelasting** ontwikkeld om ervoor te zorgen dat grote multinationale ondernemingen een minimum belastingniveau betalen op hun winsten in elke jurisdictie waar ze actief zijn. Het doel van deze belasting is om de stimuli voor het verplaatsen van winsten door deze multinationale ondernemingen te beperken en tegelijkertijd de belastingconcurrentie te reguleren. Deze nieuwe regels garanderen een minimum belastingniveau voor multinationals zonder dubbele belasting te veroorzaken. Dit vertegenwoordigt een belangrijke stap vooruit in de belastingconcurrentie naar het laagste niveau (« race to the bottom »), vooral op een moment dat veel landen te maken hebben met sterke begrotingsdruk.

In oktober 2021 hebben meer dan 135 jurisdicties hun akkoord gegeven om de internationale belastingregels te hervormen door een oplossing op basis van 2 pijlers te ondertekenen (OESO, 2023, D). Deze 2 pijlers hebben tot doel een eerlijke bijdrage van multinationale ondernemingen aan de belasting te waarborgen, ongeacht waar zij actief zijn en hun winsten realiseren.

De Eerste Pijler (Pijler 1) is gebaseerd op 2 bedragen die nog afgerond moeten worden en die waarschijnlijk pas in 2025 van kracht zullen worden²². De Eerste Pijler bestaat uit twee onderdelen, genaamd « Bedrag A » en « Bedrag B ». Het doel van de Eerste Pijler is om de winst beter te verdelen tussen de staten door sommige winsten van multinationale ondernemingen te heralloceren naar de staten waar hun consumenten zich bevinden. Het “Bedrag A” richt zich op bedrijven met een geconsolideerde jaarlijkse omzet van meer dan 20 miljard EUR. Voor deze bedrijven zullen de heffingsbevoegdheden van de staten worden verdeeld volgens de volgende regel: 25 % van de winsten boven 10 % van deze omzet zullen worden uitgekeerd aan de landen waar hun goederen en diensten worden gebruikt en geconsumeerd. Het « Bedrag B » draagt bij aan het vereenvoudigen van de bestaande regels met betrekking tot transferprijzen voor alle belastingplichtigen. Het “Bedrag B” behandelt met name de toepassing van de regels betreffende transferprijzen voor

²² Voir OCDE (A), 2023.

referentieactiviteiten van commerciële en distributieactiviteiten, die waarschijnlijk het meest voorkomende geval zijn voor multinationale ondernemingen in de jurisdicties waarin zij actief zijn²³.

De Tweede Pijler is gebaseerd op twee regels, namelijk de wereldwijde minimumbelasting en de Subject to Tax Rule (STTR). De STTR is een verdragsnorm die bepaalde bronjurisdicties toestaat om "belastingrechten" terug te vorderen op bepaalde grensoverschrijdende intra-groep betalingen, die onderworpen zijn aan nominale vennootschapsbelastingtarieven van minder dan 9 %. Wat betreft de wereldwijde minimumbelasting, deze is gebaseerd op de Global Anti-Base Erosion Rules (GloBE) die jurisdicties kunnen opnemen in hun nationale wetgeving om een aanvullende belasting te heffen op laag belastbare winsten, en zo een belastingtarief van 15% te bereiken.

In december 2022 werd een Europese richtlijn gepubliceerd die de lidstaten verplicht de minimumbelasting op multinationals voor inkomsten uit 2024 in te voeren²⁴. Om marktverstoringen te voorkomen, richt deze belasting zich ook op binnenlandse ondernemingen van vergelijkbare omvang. **In december 2023 heeft het federale parlement gestemd over een wetsontwerp om deze minimumbelasting in de Belgische wetgeving om te zetten²⁵.** De STTR moet van toepassing zijn vanaf 2025²⁶. Pijler 1, net als de STTR, zal in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de 15% MNO-belastingtarieven per land. De minimumbelasting zal ook van toepassing zijn op binnenlandse ondernemingen die de omzeldrempel van 750 miljoen EUR bereiken om geen ongelijkheid tussen binnenlandse ondernemingen en multinationals te creëren.

2.3.1. Werking van Pijler 2

2.3.1.1. Werking en bepaling van het tarief van 15%

Wanneer wordt gesproken over het tarief van 15%, betreft het een effectief tarief van 15%. Dit betekent dat, per rechtsgebied (en niet per entiteit), het totaal van de betaalde belastingen zal worden berekend en gedeeld door het totaal van de door de multinationale onderneming (MNO) gegenereerde winsten in het land. Het resultaat van de verhouding vertegenwoordigt het effectieve belastingtarief (ETR voor "Effective Tax Rate") in kwestie. Deze berekening hoeft niet op alle groepen van toepassing te zijn; de GloBE-regels die dit minimumbelastingtarief reguleren zijn namelijk alleen van toepassing op bedrijven met een jaarlijkse omzet van meer dan € 750 miljoen euro²⁷.

Deze beperking van de toepassing van de wereldwijde minimumbelasting is bedoeld om een evenwicht te vinden tussen de algemene efficiëntie en de voordelen op het gebied van de opbrengsten van deze belasting, terwijl tegelijkertijd de administratieve en nalevingskosten worden geminimaliseerd. Deze omzeldrempel is afgestemd op die welke wordt gebruikt voor de land-voor-land rapportage (CBCR voor "Country By Country Reporting") overeenkomstig Actie 13 van het BEPS-project.

²³ Voir OCDE (B), 2023.

²⁴ Zie Europese Unie, 2022.

²⁵ Zie Belgisch Staatsblad, 2023.

²⁶ Zie OESO (C), 2023.

²⁷ Certains secteurs particuliers sont également exclus.

Wanneer een groep aan de regels is onderworpen, moet hij zijn effectieve belastingtarief (ETR) berekenen om te bepalen of hij wordt belast tegen een tarief dat lager of hoger is dan de minimale drempel van 15%. Deze berekening wordt per land uitgevoerd, waarbij de jaarrekeningen van elke lokale entiteit van de groep worden gebruikt als basis voor de geconsolideerde financiële staten.

De winsten en belastingen worden vervolgens aangepast via verschillende correcties of uitsluitingen van bepaalde belastingen en inkomsten. Nadat deze bedragen zijn aangepast, worden ze gebruikt om de ETR van de groep in elk rechtsgebied te berekenen. Als deze berekening een ETR onder de 15% oplevert, moet de groep een aanvullende belasting betalen om het totaal van de betaalde belasting in het belastingvriendelijke rechtsgebied naar een tarief van 15% te verhogen. Deze aanvullende belasting geldt alleen voor de laagbelaste winsten in een rechtsgebied na toepassing van een „substantie-gebaseerde winstexclusie”, die bepaalde winstcomponenten uitsluit op basis van substantiële activiteitenindicatoren, zoals personeelskosten en materiële activa.

Voorbeeld 1²⁸

Het volgende voorbeeld helpt om het globale mechanisme voor het bepalen van het aanvullende belastingbedrag beter te begrijpen. De multinationale onderneming (MNO) "ABCD" is een Belgische multinational die aanwezig is in Frankrijk en Nederland en onderhevig is aan Pijler 2. Deze multinational heeft 5 dochterondernemingen in Nederland die samen 100 miljoen euro aan winst genereren, na de vereiste aanpassingen volgens de GloBe-regels. Deze 5 dochterondernemingen betalen in totaal (na aanpassingen) 10 miljoen euro aan belasting. Het effectieve belastingtarief van de MNO in Nederland is dan niet voldoende binnen het kader van de minimumbelasting voor multinationals. Er ontbreekt 5% belasting, wat de zogenaamde "Top-up-Tax (ToT)" vertegenwoordigt. De ToT wordt niet direct toegepast op de aangepaste winst, maar op de winst die is verminderd met een percentage van de kosten voor materiële activa en personeelskosten. In het voorbeeld bedragen deze twee kosten samen 20 miljoen euro. Deze 20 miljoen euro worden afgetrokken van de aangepaste winst, wat resulteert in 80 miljoen euro aan overschotwinst. De ToT wordt uiteindelijk toegepast op de 80 miljoen euro (5% van 80 miljoen), wat resulteert in een aanvullend belastingbedrag van 4 miljoen euro dat betaald moet worden om te voldoen aan de regels van de minimumbelasting voor multinationals. Na het berekenen van dit bedrag moet nu worden vastgesteld wie de aanvullende belasting kan innen.

2.3.1.2. Verdelingsregel voor de aanvullende belasting

De aldus gedefinieerde aanvullende belasting wordt geheven volgens drie soorten regels:

²⁸ Tous les exemples de cette section sont purement illustratifs et dépendent fortement des hypothèses choisies. Dans la pratique, chaque situation devra être analysée au cas par cas.

de minimum aanvullende lokaal geheven belasting (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, of QDMTT), de regel voor inkomeninclusie (Income Inclusion Rule, of IIR) en de regel betreffende onvoldoende belaste betalingen (Undertaxed Profits Rule, of UTPR), die naar verwachting in 2025 van kracht zal worden, toegepast in een overeengekomen volgorde die is geïntegreerd in het ontwerp van de GloBE-regels:

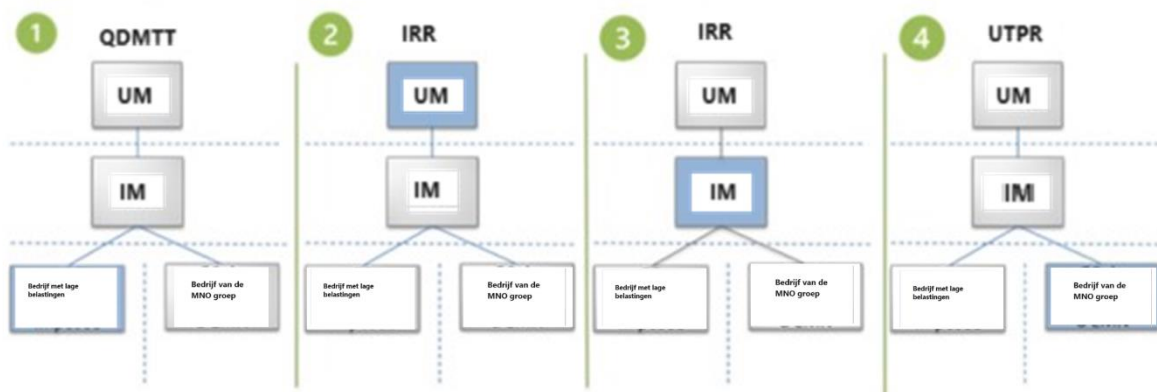
- a. In de eerste fase wordt de laagbelaste winst belast in de lokale jurisdictie. De QDMTT stelt deze jurisdictie in staat om een aanvullende belasting te heffen op de overtollige winsten van de multinational om een effectieve belastingtarief van 15% te bereiken. In het eerder genoemde voorbeeld is het Nederland die deze aanvullende belasting int.
- b. Als de jurisdictie met een lage belasting niet de QDMTT in zijn nationale wetgeving heeft geïmplementeerd, worden de aanvullende belastingrechten toegewezen aan de jurisdictie van de ultieme moederentiteit van de multinationale onderneming (MNO). Als deze jurisdictie geen gekwalificeerde IIR heeft, wordt de aanvullende belasting doorgaans geheven op de volgende entiteit in de eigendomsstructuur die zich bevindt in een jurisdictie met een gekwalificeerde IIR. In het voorbeeld is het land van de moedermaatschappij dat het belastingrecht terugvordert, namelijk België.
- c. In laatste instantie worden de resterende belastingrechten toegewezen aan andere jurisdicties die de GloBE-regels hebben aangenomen. De aanvullende belasting wordt door deze jurisdicties geheven via de IIR. Het totale bedrag van de aanvullende belasting wordt verdeeld tussen de jurisdicties op basis van een verdelingsleutel die is gebaseerd op de feitelijke activiteiten. In het voorbeeld is het Frankrijk dat het belastingrecht terugvordert.

De GloBE-regels maken het mogelijk om de primaire belastingrechten van de lokale jurisdictie op de belastingbare winst te behouden. Bovendien voorzien ze in een extra mechanisme ter bescherming van de nationale belastinggrondslag: de QDMTT, die de lokale jurisdictie in staat stelt een aanvullende belasting te heffen op de lokale overwinsten van de multinationale onderneming (MNO). De implementatie van de QDMTT heeft geen invloed op het totale te betalen belastingbedrag, omdat de MNO gewoon aan dezelfde belastingverplichting zal worden onderworpen in een andere jurisdictie via de IIR²⁹.

De onderstaande grafiek vat de dynamiek van de verdeling van deze aanvullende belasting samen³⁰.

²⁹ Artikel van de Fiscalogues "De contouren van de minimumbelasting voor multinationals" daterend van 7 juli 2023. Bron: <https://www.fiscologue.be/fiscoloog/text.aspx?l=FR&id=24140>

³⁰ Zie OESO, 2023.



Grafiek 9 – Dynamiek van de verdeling van de aanvullende belasting.

2.3.2. Impact van de minimumbelasting op de Belgische fiscaliteit

De invoering van de minimumbelasting op multinationals zal ook invloed hebben op de Belgische fiscaliteit. De structuur van de Belgische economie en fiscaliteit kan zowel positieve als negatieve prikkels hebben voor de bereidheid van multinationals om zich in België te vestigen of daar te blijven. De onderstaande analyse richt zich uitsluitend op bepaalde impacten, voornamelijk die met betrekking tot O&O in België, alle andere zaken gelijk blijvend. Kosten die verband houden met het verplaatsen van inkomsten (zoals de "exit tax") of andere anti-misbruikregels die van toepassing kunnen zijn en het verplaatsen of toewijzen van inkomsten kunnen vertragen, worden niet in de analyse meegenomen. De competitiviteit van systemen voor personenbelasting wordt eveneens niet in detail behandeld.

Om de dynamiek van deze aanvullende belasting te begrijpen, is het eenvoudiger om een voorbeeld te gebruiken. Dit voorbeeld is gebaseerd op fictieve gegevens en aannames en heeft uitsluitend als doel de potentiële effecten van deze aanvullende belasting te beschrijven³¹. Hoewel elke onderneming mogelijk verschillend op de maatregel zal reageren, blijft het interessant om de dynamiek ervan te beschrijven. Dit voorbeeld zal gebaseerd zijn op de "maatschappij ABCD", gespecialiseerd in de verkoop en fabricage van schoenen.

2.3.2.1. Impact van « jurisdictional blending »

De impact van "jurisdictional blending" is moeilijk te schatten, maar dit fenomeen zou nadelig kunnen zijn voor België. Het principe van "jurisdictional blending" is om hoogbelaste inkomsten te mengen met laagbelaste inkomsten, waardoor de belastingvoordelen van laagbelaste inkomsten behouden blijven terwijl de toepassing van de minimale belasting wordt vermeden. Landen met een

³¹ In dit opzicht wordt de minimumdrempel van 750 miljoen euro omzet genegeerd of verondersteld bereikt te zijn. De keuze van buurlanden als voorbeelden zoals Frankrijk of Nederland is eveneens louter illustratief.

grotere marktomvang dan België zullen een vergelijkend voordeel hebben omdat zij de laagbelaste inkomsten gemakkelijker kunnen absorberen door hun grotere marktomvang.

Voorbeeld 2

Zoals eerder aangegeven, verkoopt het bedrijf « ABCD » schoenen. Het verkoopt zijn goederen in twee markten: België en Frankrijk. Het behaalt een winst van 100 miljoen euro door de verkoop van schoenen in België en 1 miljard euro door de verkoop in Frankrijk. Het heeft ook 200 miljoen euro aan patentinkomsten die momenteel in België zijn gelokaliseerd voor zijn schoenmerk. In België profiteert het, volgens de veronderstelling, van een preferentieel regime door de aftrek voor innovatie-inkomsten, waardoor de belastbare basis wordt verlaagd naar 150 miljoen euro³². Het heeft een belastbare basis van 50 miljoen euro voor de patenten. Het zal dus belast worden tegen 25% over 150 miljoen euro, terwijl onder Pilaar 2 de belastbare basis 300 miljoen euro bedraagt. Zijn effectieve belastingtarief (ETR) zal dus 12,5% zijn ($37,5/300$) en het zal een aanvullende belasting van $2,5\% * 300$ miljoen euro moeten betalen, wat 7,5 miljoen euro bedraagt. Als het belastingtarief in Frankrijk 25% is, zal het bedrijf in totaal 295 miljoen euro aan belasting betalen voor Frankrijk en België.

Als het echter zijn patenten naar Frankrijk verplaatst, hoewel de aftrek voor patenten minder gunstig is dan in België, zal het (afhankelijk van de omvang van de aftrek) mogelijk voordeel halen uit de verhuizing omdat het dan niet onder Pilaar 2 valt. Als het bijvoorbeeld in Frankrijk 130 miljoen euro kan aftrekken voor patenten (in plaats van 150 miljoen euro in België), zal zijn belastbare basis in Frankrijk 1.070 miljoen euro bedragen en in totaal 1.200 miljoen euro voor Pilaar 2. Zijn ETR zal dan 22,3% zijn ($267,5/1200$) en het zal in totaal 267,5 miljoen euro aan belasting in Frankrijk betalen. In totaal zal het (België + Frankrijk) 292,5 miljoen euro aan belasting betalen, wat gunstiger is (een verschil van 2,5 miljoen euro) voor het bedrijf dan wanneer de patenten in België blijven. Dit betekent dat België 50 miljoen euro aan belastbare basis heeft verloren, en dus 12,5 miljoen euro aan belastinginkomsten.

2.3.2.2. Impact van winstuitsluiting op basis van werkelijke activiteiten

De impact van de verlaging van het aanvullende belastingbedrag door middel van loonkosten en materiële activa (anders geformuleerd, de uitsluiting van winst op basis van substantiële activiteiten) moet ook worden overwogen. Via deze uitsluiting kan de impact van het "jurisdictional blending" worden beperkt.

Voorbeeld 3

Op basis van het eerder beschreven voorbeeld te nemen, wordt de impact beter zichtbaar. Het bedrijf heeft zijn onderzoeks- en ontwikkelingskantoren in België gevestigd om te profiteren van de

³² Dit voorbeeld is gebaseerd op fictieve cijfers en berekeningen.

inkomstenbelastingvoordelen voor innovatie. De loonkosten van het bedrijf in België bedragen 100 miljoen euro.

In Frankrijk heeft het bedrijf zijn productie-eenheden gevestigd. De materiële activa en de loonkosten in Frankrijk bedragen gezamenlijk 100 miljoen euro. In het eerste scenario, waarin het bedrijf zijn patenten in België behoudt, worden (uiteindelijk) 5 miljoen euro aan winst uitgesloten van het bedrag dat onderworpen zal worden aan de Top-up-Tax (12,5%). Het aanvullende belastingbedrag dat moet worden betaald bedraagt nu:

$300 \text{ MEUR} - 5 \text{ MEUR} = 295 \text{ MEUR} ;$

$295 \text{ MEUR} * 2,5 \% = 7,375 \text{ MEUR} ;$

Totaal aan belastingen betaald in België = 44,875 MEUR;

Totaal aan belastingen betaald in Frankrijk = 250 MEUR;

Totaal aan belastingen betaald door de groep = 294,875 MEUR;

In een dergelijke situatie blijft het toch interessant om het O&O-werk en de banen naar het buitenland te verplaatsen, aangezien de belasting die betaald moet worden bij het blijven in België hoger is dan de totale belasting bij het verplaatsen (met een verschil van 2,375 MEUR). De impact van de uitsluiting van de winsten op basis van substantie helpt de verlies van concurrentievermogen voor België te verminderen, maar is niet voldoende om de verplaatsing te voorkomen.

2.3.2.3. Aanpassingen van de Belgische fiscaliteit ter beperking van het verlies aan concurrentievermogen – gerealiseerde aanpassingen

De Belgische belastingwetgeving bevat al twee aanpassingen die helpen om het verlies aan concurrentievermogen van België in de context van Pilaar 2 te beperken. Deze aanpassingen zijn: (1) **de spreiding van de O&O belastingkrediet** en (2) **de omzetting van de aftrek voor innovatie-inkomsten in een belastingkrediet**.

1) Spreiding van het belastingkrediet over 4 jaar

Verschillende aanpassingen van de fiscale wetgeving zijn al door de wetgever doorgevoerd. De eerste wijziging bestond uit het verkorten van de gebruiksduur van de O&O belastingkrediet van 5 naar 4 jaar. Het wetsvoorstel heeft geen invloed op de mogelijkheid om de investeringsaftrek om te zetten in een "belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling". Dit O&O-krediet wordt volledig afgetrokken van de vennootschapsbelasting, ongeacht of er al dan niet belasting wordt geheven op de opbrengsten uit deze O&O-investeringen.

Voorheen werd het niet-toegewezen bedrag "achtereenvolgens overgeboekt naar de volgende vier belastingjaren" indien de belasting waarop het krediet kon worden verrekend, ontoereikend of niet-bestaand was. Uiteindelijk werd het bedrag dat niet kon worden toegerekend, "teruggegeven". Aangezien de overdracht plaatsvond naar de vier volgende belastingjaren, werd de terugbetaling na een periode van vijf jaar uitgevoerd. Voortaan kan de overdracht slechts over de 3 volgende jaren plaatsvinden. De terugbetaling gebeurt nog steeds, maar zal slechts na een periode van 4 jaar plaatsvinden.

De wijziging van de spreiding van de O&O-kredieten is niet alleen van toepassing op "multinationale bedrijvengroepen en grote nationale groepen". Deze wijziging is algemeen van toepassing en betreft dus alle bedrijven (inclusief kleine en middelgrote ondernemingen)³³.

Eveneens geldt dit voor de tweede wijziging door de wetgever met betrekking tot dit krediet, die nu de mogelijkheid biedt om te kiezen "om het O&O-krediet volledig op de vennootschapsbelasting aan te rekenen of het over te dragen"³⁴. De bovengenoemde wijzigingen zijn van toepassing vanaf het belastingjaar 2025, dat wil zeggen, de inkomsten van 2024.

Deze verkorting van de spreiding van het O&O-krediet is ingevoerd om de impact van Pijler 2 te beperken. In feite worden "kwalificeerbare terugvorderbare belastingkredieten" (zoals dit krediet) beschouwd als een publieke subsidie³⁵. Hierdoor worden ze geclassificeerd als inkomen volgens de GloBE-regels. Deze kwalificatie vindt echter alleen plaats als het krediet terugvorderbaar is binnen de vier jaar na het moment waarop aan de voorwaarden voor de toekenning is voldaan³⁶. Op deze manier kan dit krediet als "inkomen" worden gekwalificeerd in het kader van deze minimumbelasting, wat de impact op de effectieve belastingtarief van de onderneming die het ontvangt, vermindert.

Voorbeeld 4

Als we teruggaan naar het voorbeeld van het bedrijf "ABCD", en aannemen dat dit keer het bedrijf geen gebruik maakt van de innovatie-inkomsten maar van het O&O-krediet. Voor de hervorming, stel dat dit krediet een waarde heeft van 40 miljoen euro per jaar (totaal van het krediet bedraagt 200 miljoen). Als de jaarlijkse winst van het bedrijf nog steeds 300 miljoen euro in België bedraagt, betaalt het bedrijf 75 miljoen euro belasting en ontvangt het een terugbetaling van 40 miljoen euro. Zijn effectieve belastingtarief zou dan 11,7% (35/300) zijn en het bedrijf zou nog 9,9 miljoen euro extra moeten betalen volgens Pijler 2.

³³ Het punt "Verspreiding van de O&O-belastingkrediet" is gebaseerd op het artikel van Fiscalogues door Brent Springael van 19 april 2024. Bron : <https://www.fiscologue.be/fiscoloog/text.aspx?l=FR&id=24500>

³⁴ Dit is een verschil met het belastingkrediet voor innovatie-inkomsten, dat ook "gedeeltelijk" kan worden toegepast..

³⁵ Een gekwalificeerd terugbetaalbaar belastingkrediet verwijst naar een belastingkrediet dat zo is ontworpen dat het binnen vier jaar na het voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van het krediet volgens de wetgeving van de betreffende jurisdictie moet worden uitbetaald in contanten of liquiditeiten. Bedragen die aanleiding kunnen geven tot een belastingkrediet of -teruggave op basis van een gekwalificeerd belastingkrediet of een niet-gekwalificeerd terugbetaalbaar belastingkrediet worden niet beschouwd als gekwalificeerde terugbetaalbare belastingkredieten.: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9464d0c4-fr.pdf?expires=1714379477&id=id&acname=guest&checksum=599D664F04237F4243F9B589CA0252B8>

³⁶ Technisch gids van de OESO van 2 februari 2023, <https://doi.org/10.1787/1e0e9cd8-en>, p. 215, nr. 135-137

Aan de andere kant, na de hervorming zal dit krediet worden herkwalificeerd als een voordeel. Hierdoor stijgt de GloBe-winst naar 350 miljoen euro, omdat de 200 miljoen nu over 4 jaar worden verspreid, dus 50 miljoen per jaar. Dit resulteert in een effectief belastingtarief van meer dan 15%, aangezien de berekening nu wordt: $75/350$. Pijler 2 is in dit geval niet meer van toepassing.

2) Omzetting van de aftrek voor innovatie-inkomsten naar een belastingkrediet ³⁷

Als een onderneming, in de huidige situatie, niet voldoende resterende winst heeft om de aftrek voor innovatie-inkomsten te benutten, kan het niet gededuceerde deel worden doorgeschoven naar de volgende belastingperiodes.

De wet van 12 mei 2024 betreffende diverse fiscale bepalingen voegt de mogelijkheid toe om het niet gededuceerde deel via een belastingkrediet over te dragen. Deze mogelijkheid geldt voor elke belastingplichtige (kleine of grote onderneming) die vrijwillig besluit om een deel of het geheel van deze aftrek niet te gebruiken, zelfs als de beschikbare belastbare winst voldoende is. Met andere woorden, een onderneming kan in de toekomst kiezen om de volledige innovatie-inkomsten niet te gebruiken. Het niet gebruikte deel zal worden omgezet in een niet-terugbetaalbaar belastingkrediet voor innovatie-inkomsten³⁸. Deze maatregel treedt in werking vanaf het belastingjaar 2025.

Dit nieuw gecreëerde belastingkrediet zal gelijk zijn aan het bedrag van de aftrek van innovatiewinsten dat niet van de winst van de voorgaande belastingperiode is afgetrokken, vermenigvuldigd met het reguliere vennootschapsbelastingtarief. Het niet gebruiken van dit krediet beïnvloedt de mogelijkheid om andere maatregelen te benutten die de belastinggrondslag verlagen. Het gebruik van andere maatregelen zal namelijk worden beperkt alsof de onderneming de aftrek niet in een belastingkrediet had omgezet.

De onderneming kan ook beslissen om de belastingkrediet (geheel of gedeeltelijk) niet te verrekenen in de volgende jaren. **Als het bedrijf niet genoeg belasting heeft waarover het krediet kan worden verrekend of als het besluit om het krediet door te schuiven, wordt het niet-verrekenende belastingkrediet voor het betreffende belastingjaar overgedragen naar de volgende belastingjaren, zonder tijdslimiet.**

In dit geval is het belastingkrediet "niet gekwalificeerd" (in tegenstelling tot het O&O belastingkrediet), wat betekent dat de impact op de vermindering van het effectieve belastingtarief minder is dan in het vorige geval. Dit niet-gekwalificeerde krediet wordt namelijk niet beschouwd als een subsidie, waardoor de belastingbedragen die worden betaald bij het gebruik ervan lager zijn, terwijl in het andere geval het effect was dat de winst werd verhoogd. Het doel van deze maatregel is om het fiscale voordeel van de aftrek voor innovatie-inkomsten te behouden voor multinationale ondernemingen die anders mogelijk zouden zijn uitgesloten van dit voordeel door de toepassing van een minimum belasting.

³⁷ Het punt " Omzetting van de aftrek voor innovatie-inkomsten naar een belastingkrediet " is gebaseerd op het artikel van Brent Springael in de Fiscologue van 12 april 2024. Bron: <https://www.fiscologue.be/fiscoloog/text.aspx?l=FR&id=24493>

³⁸ Parl. doc., Kamer, 2023-2024, nr. 55-3865/006, blz. 2 en volgende

Voorbeeld 5

Als we teruggaan naar het voorbeeld van het bedrijf "ABCD", is het gemakkelijker om de dynamiek te begrijpen. Als het bedrijf nog steeds een winst van 300 miljoen en 200 miljoen aan aftrek voor innovatie-inkomsten heeft, zal het met de nieuwe versie voordelig zijn om slechts 120 miljoen aan DRI te gebruiken en de resterende 20 miljoen ($80 \times 25\%$) naar de volgende jaren door te schuiven. Dit stelt het bedrijf in staat om een ETR van 15% te bereiken en de implementatie van Pijler 2 te vermijden.

Als het volgende jaar het bedrijf een winst van 450 miljoen heeft dankzij grotere verkopen van schoenen en nieuwe investeringen heeft gedaan door bijvoorbeeld de Aftrek voor Investerings in energiebesparende apparaten (ook voor 150 miljoen aan aftrekken), dan zal het volgende gebeuren:

Haar ETR is nu 16,7% en daardoor valt ze niet onder het Pijler 2. Ze betaalt slechts 75 miljoen aan de vennootschapsbelasting. Ze kan dus besluiten om de belastingkrediet te gebruiken om haar belastingbedrag te verlagen. In dit geval kan ze 7,5 miljoen van het krediet gebruiken als ze Pijler 2 wil vermijden. Ze betaalt momenteel 75 miljoen belasting over een winst van 450 miljoen. Door 7,5 miljoen aan krediet te gebruiken, daalt haar belastingaanslag naar 67,5 miljoen, wat haar ETR op 15% brengt. Ze voorkomt zo de toepassing van het Pijler 2.

Als de 20 miljoen een gekwalificeerd belastingkrediet waren geweest, zou ze het volledige krediet hebben kunnen gebruiken. In dat geval zou de GloBe-belasting niet zijn verminderd (ze zou nog steeds 75 miljoen hebben betaald), maar haar winst zou zijn verhoogd tot 470 miljoen. De ETR van het bedrijf blijft dan altijd boven de 15%.

De combinatie van een beperkte overdracht voor het O&O-belastingkrediet en een onbeperkte overdracht van de aftrek voor innovatie-inkomsten lijkt passend omdat bedrijven dan kunnen kiezen welk krediet het meest voordelig voor hen is. Als een bedrijf op korte termijn verwacht dat zijn ETR weer boven de 15% zal komen, zal het baat hebben bij het gebruik van een gekwalificeerd krediet, aangezien het dan een groter deel van het krediet kan gebruiken dan wanneer het krediet niet gekwalificeerd was.

Aan de andere kant, als een bedrijf verwacht dat zijn ETR niet hoog genoeg zal zijn binnen de drie jaar na de creatie van het krediet, zal het baat hebben bij het nemen van een niet-gekwalificeerd krediet om te voorkomen dat het na drie jaar een groter bedrag aan belasting moet betalen via Pilaar 2.

Het gebruik van een gekwalificeerd krediet kan echter interessant zijn, zelfs als het bedrijf weet dat het dit niet kan gebruiken in een jaar waarin de ETR boven de 15% ligt. Als een bedrijf jaarlijks O&O-steun kan aftrekken en weet dat het de kredieten nooit kan gebruiken in een jaar waarin de ETR boven de 15% ligt, zal het gebruik van een gekwalificeerd krediet voordeliger zijn. Dit kan leiden tot een toename van het gebruik van de investeringsaftrek in O&O in plaats van innovatie-inkomsten.

Dit punt moet echter worden genuanceerd, omdat sommige investeringen mogelijk niet voor beide soorten aftrekposten in aanmerking komen. Bovendien kan de aftrek voor innovatie-inkomsten in sommige gevallen gunstiger zijn dan de investeringsaftrek, wat betekent dat de aftrek voor innovatie-inkomsten ondanks de kredietopname voordeliger blijft voor het bedrijf.

2.3.2.4. Aanpassingen van de Belgische fiscaliteit ter beperking van het verlies aan concurrentievermogen – mogelijke aanvullende aanpassingen

Wat kan er nog meer gedaan worden om het bedrijf "ABCD" aan te moedigen in België te blijven en het verlies aan belastinginkomsten en banen te voorkomen? Drie oplossingen zijn in dit geval mogelijk: (1) **de verhoging van de vennootschapsbelastingvoordelen voor O&O**, (2) **de verhoging van de vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing** en (3) **de combinatie van deze twee verhogingen**. Tabel 8 geeft een overzicht van de fiscale gevolgen van deze verschillende opties, die vervolgens in meer detail worden besproken.

Tabel 8 – Fiscale gevolgen van de wijzigingen in de Belgische fiscaliteit om het concurrentieverlies te beperken - mogelijke aanvullende aanpassingen

Verhoging van de vennootschapsbelastingsteun voor O&O	Voorbeeld 6 Bedrag aan belastingen te betalen in België: $100 \text{ MEUR} * 25\% = 25 \text{ MEUR}$; Belgische ETR: $25 \text{ MEUR} / 300 \text{ MEUR} = 8,33\%$; Overschrijdend voordeel: $300 \text{ MEUR} - 5 \text{ MEUR} = 295 \text{ MEUR}$; $295 \text{ MEUR} * (15\% - 8,33\%) = 19,667 \text{ MEUR}$; Totaal aan betaalde belastingen in België = $44,667 \text{ MEUR}$; Totaal aan betaalde belastingen in Frankrijk = 250 MEUR ; Totaal aan betaalde belastingen door de groep = $294,667 \text{ MEUR}$.
Verhoging van de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing	Voorbeeld 7 Bedrag aan belastingen te betalen in België: $175 \text{ MEUR} * 25\% = 43,75 \text{ MEUR}$; Belgische ETR: $43,75 \text{ MEUR} / 300 \text{ MEUR} = 13,46\%$; Overschrijdend voordeel: $325 \text{ MEUR} - 5 \text{ MEUR} = 320 \text{ MEUR}$; $320 \text{ MEUR} * (15\% - 13,46\%) = 4,923 \text{ MEUR}$; Totaal aan betaalde belastingen in België = $48,673 \text{ MEUR}$; Totaal aan betaalde belastingen in Frankrijk = 250 MEUR ; Totaal aan betaalde belastingen door de groep = $298,673 \text{ MEUR}$;
Combinatie van de twee voorgaande scenario's	Voorbeeld 8 Bedrag aan belastingen te betalen in België: $200 \text{ MEUR} * 25\% = 50 \text{ MEUR}$; Belgische ETR: $50 \text{ MEUR} / 325 \text{ MEUR} = 15,38\%$; ETR hoger dan 15%: geen aanvullende belasting te betalen ; Totaal aan betaalde belastingen in België = 50 MEUR ; Totaal aan betaalde belastingen in Frankrijk = 250 MEUR ; Totaal aan betaalde belastingen door de groep = 300 MEUR ;

1) Verhoging van de belastingkredieten voor O&O

Zoals eerder beschreven, zijn er al aanpassingen aan de vennootschapsbelasting doorgevoerd om de impact van Pilaar 2 op de concurrentiekracht van België te verminderen. Maar naast deze maatregelen, die mogelijk beperkt effectief zijn als het bedrijf nooit een effectieve belastingtarief (ETR) boven de 15% heeft, kunnen andere aanpassingen aan de vennootschapsbelasting worden overwogen.

België zou kunnen overwegen om de O&O-steun in de vennootschapsbelasting te verhogen. Bijvoorbeeld, België zou de investeringsaftrek voor O&O kunnen verhogen. In het vorige voorbeeld zou het bedrijf in plaats van 150 miljoen aan belastingbasis op de O&O-inkomsten (150 miljoen van de 200 miljoen aan inkomsten) nu 200 miljoen (het volledige bedrag van de inkomsten) kunnen aftrekken. Dit zou de volgende impact hebben³⁹:

Deze maatregel zou de concurrentiekracht van België verhogen, maar in het genoemde voorbeeld zou dit nog steeds niet voldoende zijn om de groep in België te behouden. Deze stimulans voor O&O zou België 12,5 miljoen euro kosten, maar het zou in dit geval een groot deel van deze uitgave terugkrijgen via de aanvullende belastingheffing van het Pijler 2⁴⁰.

2) Verhoging van de vrijstelling voor bedrijfsvoorheffing

Zou deze tweede mogelijkheid de competitiviteit van België verhogen? Met andere woorden, wat zou er gebeuren als België in plaats van de belastingaftrekken te verhogen, de vrijstelling van beroepsvoorheffing zou verhogen? Op dit moment wordt deze vrijstelling niet meegenomen in de belastingen die onder de Pijler 2 vallen, omdat deze vrijstelling betrekking heeft op de lonen van werknemers. Dit kenmerk biedt een aanzienlijk voordeel in de geanalyseerde situatie. Deze vrijstelling zou immers het voordeel van de onderneming in België verhogen (door een vordering die wordt geboekt in de winst- en verliesrekening van de onderneming). Hier is de dynamiek van deze vrijstelling voor de onderneming « ABCD » als deze aanvullende vrijstelling 25 miljoen euro bedraagt:

Op het eerste gezicht lijkt deze maatregel niet aantrekkelijk voor de groep, omdat het meer belastingen met zich mee zou brengen. Desondanks, zelfs als het bedrijf inderdaad meer belasting zou betalen in de vennootschapsbelasting, is dit niet het geval in het totaal wanneer rekening wordt gehouden met de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing. Het bedrijf zal immers 25 miljoen euro aan extra bedrijfsvoorheffing terugkrijgen in belastingbesparing. In dit scenario zou het bedrijf een totale belastingbesparing van 21,2 miljoen euro realiseren (294,875 - 298,673 + 25). In dit geval wordt België dus aantrekkelijker dan Frankrijk.

Het effect van deze vrijstelling is dus dubbel. Ten eerste lijkt het erop dat ze **niet wordt beïnvloed door Pijler 2**, en ten tweede **stelt** het de onderneming **in staat om de winst te verhogen**, wat het mogelijk maakt een **groter bedrag aan steun op vlak van vennootschapsbelasting te verrekenen** terwijl de toepassing van Pijler 2 wordt vermeden. Dit tweede voordeel moet echter

³⁹ Ce calcul est effectué sans prise en compte de la possibilité de transformer une partie du montant utilisable en crédit d'impôt car l'objectif est de démontrer l'impact d'une augmentation des aides. La combinaison de cette augmentation avec la possibilité de report rend d'autant plus efficace l'augmentation des montants déductibles. Cela est d'autant plus vrai si la société a intérêt à utiliser le crédit d'impôt R&D.

⁴⁰ Ceci toujours sans prendre en compte la possibilité de reporter un crédit.

genueanceerd worden, omdat het mogelijk is dat deze vrijstelling wordt uitgesloten van de winst die onder de GloBe-regels valt.

3) Combinatie van de twee vorige scenario's

Om de budgettaire kosten van de maatregel te verlagen en tegelijkertijd competitief te blijven ten opzichte van Frankrijk, wordt aangenomen dat het vennootschapsbelastingsregime voor O&O wordt verminderd om de verhoging van het systeem van vrijstelling van bedrijfsvoorheffing te compenseren. Tabel 8, Voorbeeld 8, toont de dynamiek van deze vrijstelling voor het bedrijf « ABCD » als deze aanvullende vrijstelling 25 miljoen euro bedraagt en de ondersteuning voor O&O op vlak van vennootschapsbelastingen met 25 miljoen euro worden verminderd.

Het bedrag aan vennootschapsbelastingen is logischerwijs gestegen. Niettemin, met de 25 miljoen euro die het bedrijf zal terugkrijgen via de extra vrijstellingen, blijft België altijd concurrentieel ten opzichte van Frankrijk. Dit voorbeeld toont aan dat het interessant zou zijn om te overwegen een deel van de ondersteuning via de vennootschapsbelasting om te zetten naar steun voor loonkosten.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat de keuze van de uitgangshypothesen in deze berekening een sterke invloed heeft op het resultaat. Niet alle bedrijven zullen zich in dezelfde situatie bevinden. **Dit voorbeeld dient slechts ter illustratie van de mogelijkheden om de Belgische fiscale structuur te optimaliseren om een verlies van concurrentievermogen van het land te voorkomen.** Een grondigere studie zou kunnen worden uitgevoerd om de omvang van de aanpassingen en de exacte begrotingskosten van deze aanpassingen te begrijpen.

2.3.3. Overwegingen betreffende de impact van de minimumbelasting

Het risico bestaat dat België concurrentievermogen verliest ten opzichte van andere landen met een grotere marktomvang dan het eigen land. Er zullen aanpassingen in werking treden om het effect van Pijler 2 te verminderen. Om deze aanpassingen te voltooien, zou één van de mogelijke oplossingen om de aantrekkelijkheid van België te behouden of zelfs te vergroten erin bestaan **bepaalde steun ten aanzien van de vennootschapsbelasting te migreren naar loonsteun omdat deze niet onder Pijler 2 valt.**

2.4. Maatregelen op vlak van de sociale zekerheid

In dit deel wordt een overzicht gegeven van O&O-steunmaatregelen in verband met sociale zekerheid, het doel ervan en de regelgeving. De ontwikkeling van de betrokken bedragen is weergegeven Tabel 1 in sectie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Tabel 9 – Overzicht van de socialezekerheidsmaatregelen, achtergrond en rechtsgrondslag

Mesure	Période	Base légale
Innovatiepremie	Sinds 2006	Wet van 3 juli 2005 houdende diverse bepalingen betreffende de sociale dialoog (Belgisch Staatsblad van 19 juli 2005) Hoofdstuk IX – Artikelen 28 tot en met 31
Verlaging van de sociale bijdragen voor wetenschappelijk onderzoek	Sinds 1996	Wet van 29 april 1996 (M.B. 30 april 1996) tot vaststelling van sociale bepalingen, zoals gewijzigd bij de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid. De modaliteiten van deze wet zijn vastgelegd in het koninklijk uitvoeringsbesluit van 5 maart 1997 (M.B. 15 april 1997).
Fundamenteel onderzoek	Sinds 2007	Programmawet (I) van 27 december 2006

2.4.1. Innovatiepremie

Het stelsel van vrijstelling van sociale premies op innovatiebonussen in België stelt ondernemingen in staat om hun werknemers bonussen toe te kennen om hun innovatieve ideeën te belonen zonder sociale premies over deze bonussen te hoeven betalen.

Deze premie, die is vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen, wordt toegekend voor nieuwe innovaties die een aanzienlijke toegevoegde waarde hebben voor het bedrijf. Het is belangrijk op te merken dat deze bonus niet mag voortvloeien uit een reeds bestaand verzoek om offerte of specificaties en geen vervanging is voor een salaris of andere voordelen die werknemers al hebben ontvangen.

Het totale bedrag van de door de onderneming in een kalenderjaar toegekende bonussen wordt gemaximeerd op 1 % van de totale loonsom. Om voor deze vrijstellingen in aanmerking te komen, moeten bedrijven een dossier indienen bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). Dit dossier moet een gedetailleerde beschrijving bevatten van de innovatie, de impact ervan op het bedrijf en de bijdrage van de beloonde werknemers. De RSZ onderzoekt vervolgens de zaak en beslist of de premie in aanmerking komt voor vrijstelling.

2.4.2. Verlaging van de sociale bijdragen voor wetenschappelijk onderzoek

Sinds 1996 bestaat er een **systeem van verlaging van de sociale bijdragen**, waarbij werkgevers die aan bepaalde criteria voldoen, worden vrijgesteld van werkgeversbijdragen voor elke nieuwe

netto bezoldiging op het gebied van wetenschappelijk onderzoek. Deze verlaging van de werkgeversbijdragen kan alleen worden toegepast door werkgevers die behoren tot een van de categorieën waarin de wetsteksten voorzien (universiteiten, door de staat beheerde wetenschappelijke instellingen, door de staat gesubsidieerde en erkende instellingen) en die **uiterlijk op 31 december 1997 een overeenkomst hadden** gesloten met de minister van Wetenschappelijk Beleid en de minister van Sociale Zaken.

De betrokken werkgevers zijn:

- Universiteiten en soortgelijke onderwijsinstellingen.
- Wetenschappelijke instellingen die worden beheerd door de federale staat, de Gemeenschappen of de gewesten.
- Inrichtingen en instellingen die zijn erkend of gesubsidieerd door de federale staat, de Gemeenschappen of de gewesten, waarvan de lijst is opgenomen in het koninklijk besluit van 5 maart 1997.
- Sciensano.

2.4.3. Fundamenteel onderzoek

Deze maatregel is van kracht sinds 1 januari 2007 en biedt, in vergelijking met 2006, financiering voor het creëren van onderzoeksmandaten op het gebied van fundamenteel onderzoek. Elk jaar kent de RSZ een geïndexeerd bedrag van 31 miljoen EUR toe aan de twee instellingen, de FNRS en het FWO. De betrokken instellingen zijn het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO), het Fonds de la Recherche Scientifique (FNRS) en het Fonds pour la Formation à la Recherche dans l'Industrie et dans l'Agriculture (FRIA).

De wijze waarop het bedrag wordt verdeeld, is vastgelegd in de programmawet van 29 april 1996 (artikel 189, lid 3). De subsidie voor een bepaald jaar (jaar N) ten behoeve van het FNRS en het FWO wordt door de RSZ berekend en evenredig verdeeld op basis van de werkgevers- en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid die het FNRS, de FRIA enerzijds en het FWO⁴¹ anderzijds voor het jaar N-2 betalen voor hun promovendi en postdoctorale studenten.⁴²

$$\text{Toewijzing aan het FWO} = \frac{\text{Totaal van de bijdragen van het IWT en het FWO}}{\text{Totaal van de bijdragen van het FNRS, het FRIA, het IWT en het FWO}} \times 31 \text{ miljoen euro (jaarlijks te indexeren)}$$

$$\text{Toewijzing aan het FNRS} = \frac{\text{Totaal van de bijdragen van het FNRS en het FRIA}}{\text{Totaal van de bijdragen van het FNRS, het FRIA, het IWT en het FWO}} \times 31 \text{ miljoen euro (jaarlijks te indexeren)}$$

Deze subsidie dient ter dekking van de personeelskosten van de extra posten die sinds 30 juni 2006 zijn gecreëerd. Het is de verantwoordelijkheid van de RSZ om na te gaan of aan de voorwaarden voor extra posten en het gebruik van subsidies is voldaan.

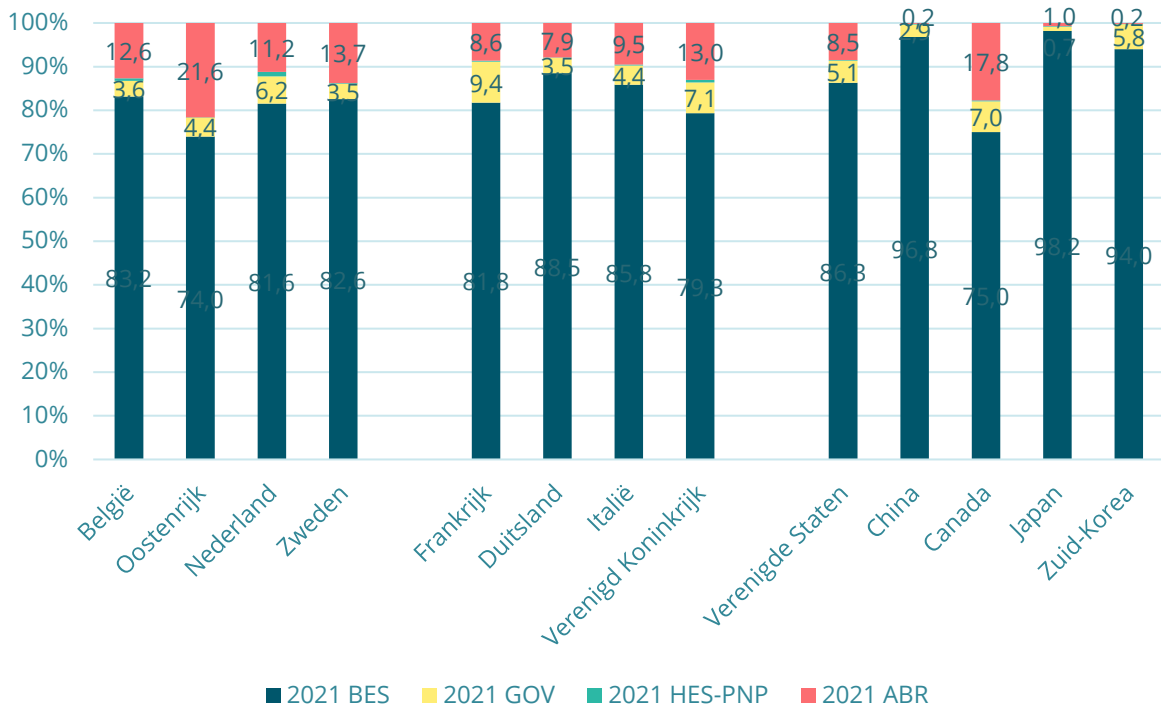
⁴¹ En tot 31/12/2015 ook door de binnenvaart.

⁴² Met inbegrip van die welke reeds op 30 juni 2006 in dienst waren.

2.5. Financiering van O&O

In tegenstelling tot **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, die betrekking had op uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, zal in deze afdeling worden geanalyseerd hoe deze uitgaven worden gefinancierd. Hoewel beide benaderingen twee kanten van dezelfde medaille zijn, zal O&O-financiering een beter inzicht geven in waar de fondsen vandaan komen. Landen verschillen niet alleen in de manier waarop verschillende actoren in O&O investeren, maar ook in de manier waarop de middelen die deze investeringen mogelijk maken, worden vrijgemaakt.

Grafiek 10 vertegenwoordigt de percentages per financieringsbron voor de vier categorieën: Bedrijfssector (BES), Overheid (GOV), High Education Sector en Private Non-Profit (HES-PNP) en de sector in het buitenland (Abroad, ABR). Het is de financiering door de verschillende sectoren van de totale uitgaven van de sectoren samen beschouwd.

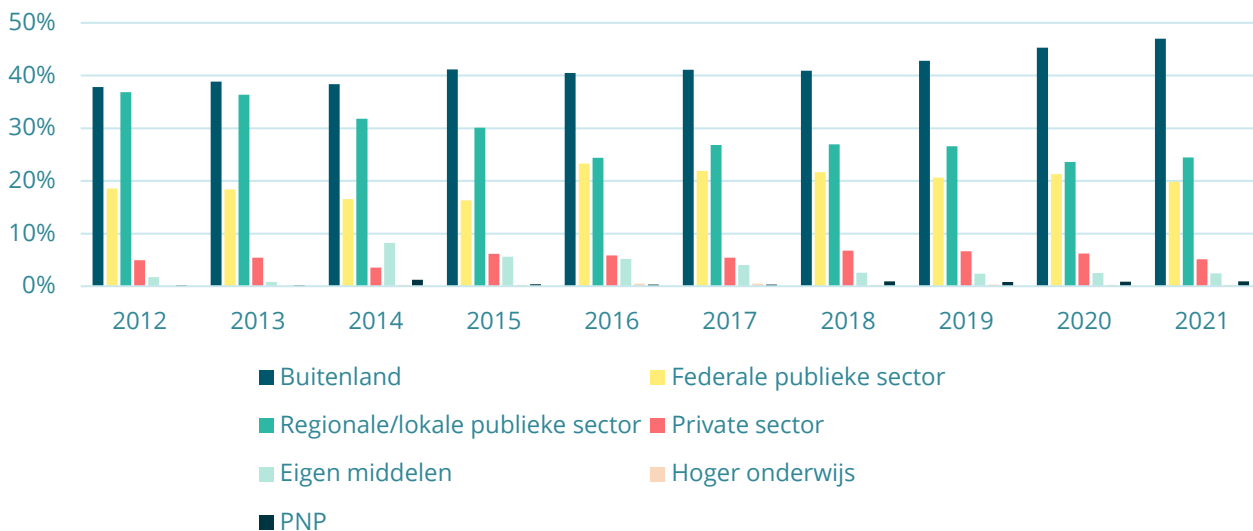


Grafiek 10 – Internationale vergelijking van de financieringsbronnen voor O&O in 2021

In 2021 is de particuliere sector in de meeste landen de belangrijkste financieringsbron voor O&O, maar in sommige landen speelt de overheid een belangrijke rol. Fiscale stimuli zijn niet inbegrepen. De bijdrage van de particuliere sector aan O&O varieerde van 74 % in Oostenrijk tot 98,2 % in Japan.

2.5.1. Openbare onderzoeksinstituten

Grafiek 11 laat zien hoe O&O-uitgaven in publieke onderzoeksinstituten worden gefinancierd. De nominale uitgaven stegen van 747 miljoen dollar in 2012 tot bijna 1,5 miljard dollar in 2021.



Grafiek 11 – Evolutie door de tijd van de verhoudingen van de financieringsbronnen van openbare onderzoeksinstituten

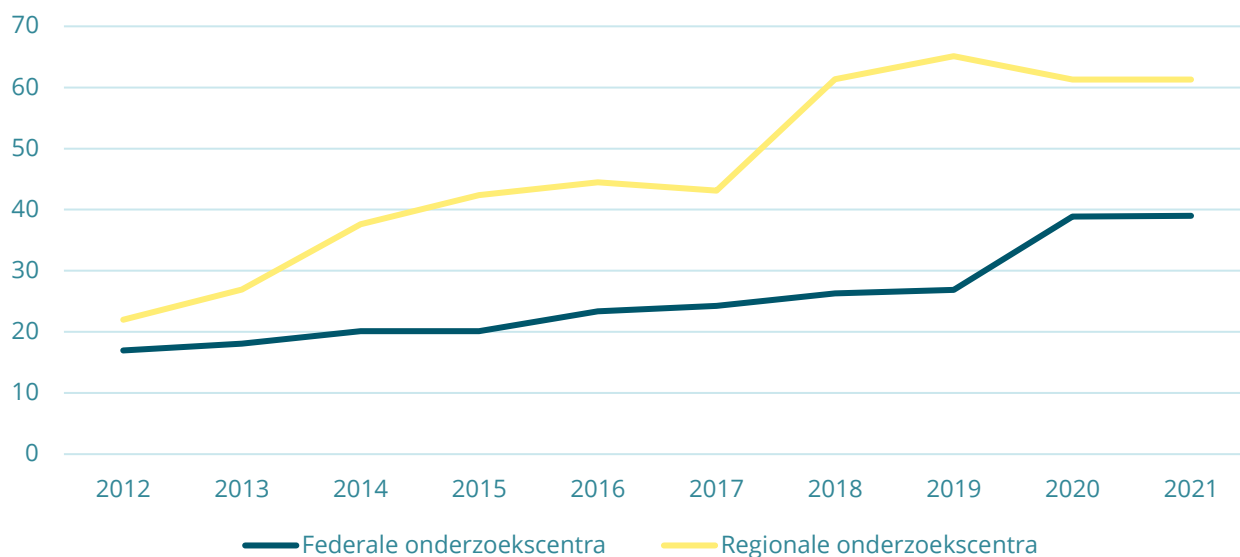
Buitenlandse financieringsbronnen, voornamelijk de Europese kaderprogramma's, zijn de belangrijkste financieringsbron voor openbare onderzoekscentra en hebben in deze periode ook de grootste groei doorgemaakt. In absolute termen steeg de financiering uit buitenlandse bronnen met een cumulatieve jaarlijkse groei van 10,5%. Op de tweede plaats staat de financiering door de federale overheid, met een groeipercentage van 8,7%, gevolgd door de financiering door de particuliere sector met 8,3%. De regionale en lokale financiering is toegenomen met een cumulatief jaarlijks groeipercentage van 3,1 %, maar wordt steeds minder belangrijk voor alle financieringsbronnen, waarbij het aandeel ervan is gedaald van 35 % van de financiering in 2012 tot 25 % in 2021.

Als we meer in detail kijken naar de financiering van federale en regionale openbare onderzoekscentra door de respectieve federale en regionale/lokale autoriteiten, zien we het volgende voor 2012 en 2021:



Grafiek 12 – Overheidsfinanciering van federale en regionale onderzoekscentra in a) 2012 en b) 2021 in miljoen EUR

De financiering voor federale en regionale/lokale overheden neemt in deze periode toe, met een totale stijging van 31,1% voor regionale/lokale overheden en een stijging van 110,6% voor federale overheden. Ook de verdeling van deze middelen over gewestelijke en federale onderzoekscentra verandert: regionale overheden financieren regionale onderzoekscentra met 98,7 % in 2012 en 98,1 % in 2021, maar de federale financiering van regionale onderzoekscentra neemt relatief meer toe, met een factor 2,3 in deze periode, terwijl de financiering van federale onderzoekscentra verdubbelt. Deze sterke stijging van de federale financiering is zeker grotendeels toe te schrijven aan de toename van het gunstige belastingstelsel, dat in deze periode ook verdrievoudigde voor regionale onderzoekscentra (van 22 miljoen in 2012 tot 61 miljoen in 2021) en meer dan verdubbelde voor federale onderzoeksinstituten (van 17 miljoen in 2012 tot 39 miljoen in 2021):



Grafiek 13 – Belastingvoordeel voor regionale en federale onderzoekscentra (miljoen EUR)

Tabel 10 vergelijkt het relatieve aandeel van het gunstige belastingstelsel in de totale federale financiering enerzijds en in het totaal van alle overheidsfinanciering (som van de federale, regionale en lokale financiering) anderzijds, voor federale openbare onderzoeksinstituten en voor regionale openbare onderzoeksinstituten, in 2012 en 2021:

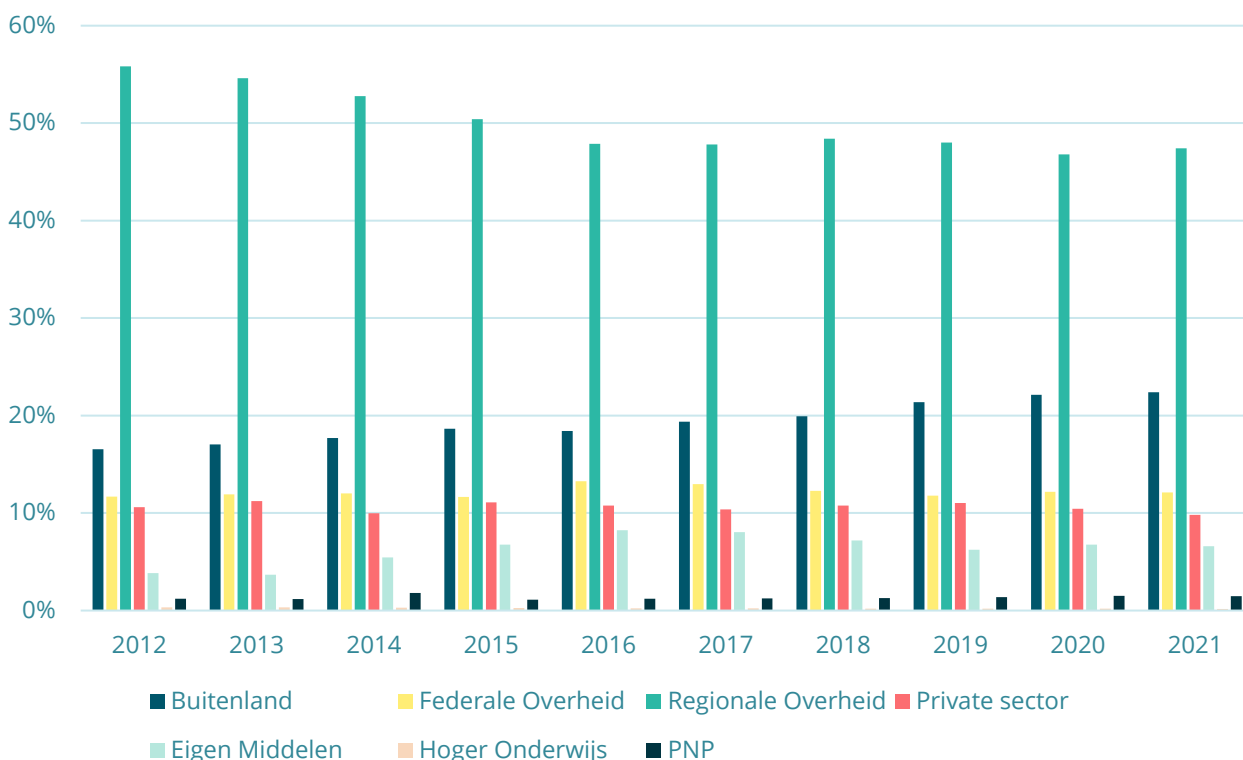
Tabel 10 – Overheidsfinanciering van onderzoek: Vergelijking van federale en regionale belastingvoordelen in 2012 en 2021

	Federale onderzoekscentra	Regionale onderzoekscentra
2012		
Belastingvoordeel in % van de federale financiering	16,5%	62,2%
Belastingvoordeel in % van de totale overheidsfinanciering	15,9%	7,2%
2021		
Belastingvoordeel in % van de federale financiering	18,7%	74,1%
Belastingvoordeel in % van de totale overheidsfinanciering	16,5%	13,6%

In deze periode steeg het aandeel van het gunstige belastingstelsel in alle federale financiering voor regionale onderzoekscentra met bijna 12 procentpunten en steeg het aandeel van het gunstige belastingstelsel in alle overheidsfinanciering met 6,4 procentpunten. Voor federale onderzoekscentra blijft dit beperkter: de stijging van het aandeel van het gunstige belastingstelsel als percentage van de federale financiering blijft beperkt tot 2,2 procentpunten en als percentage van alle overheidsfinanciering tot 0,6 procentpunten.

2.5.2. Hoger onderwijs

Grafiek 14 laat zien hoe O&O-uitgaven in het hoger onderwijs worden gefinancierd. De sector hoger onderwijs omvat hier universiteiten, grote spelers, evenals instellingen voor hoger onderwijs en onderzoeksinstellingen die rechtstreeks verbonden zijn met een universiteit of instelling voor hoger onderwijs. De nominale uitgaven variëren van 2,8 miljard dollar in 2012 tot iets meer dan 4,5 miljard dollar in 2021.

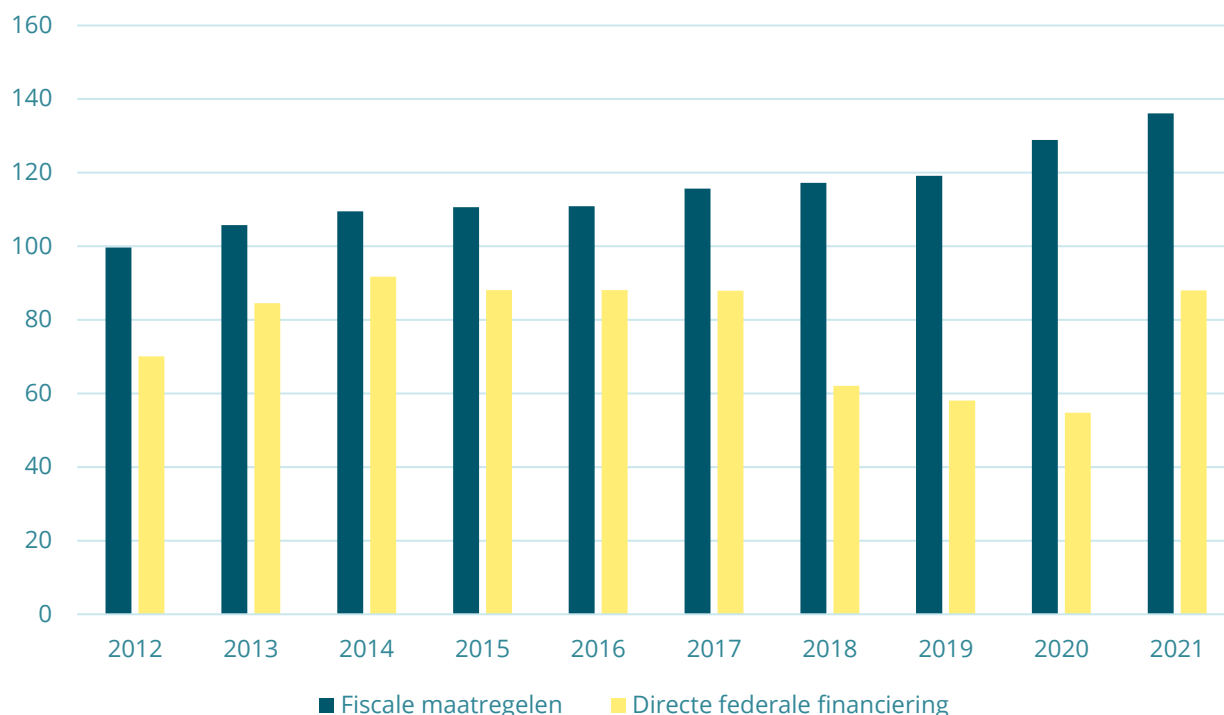


Grafiek 14 – Evolutie in de tijd van financieringsbronnen voor O&O in het hoger onderwijs

Het is duidelijk dat het hoger onderwijs voor ongeveer de helft van zijn O&O-uitgaven wordt gefinancierd door de relevante regionale autoriteiten, waarbij het buitenland de op één na grootste financieringsbron in deze sector is, goed voor 16 % van de uitgaven in 2012 en geleidelijk stijgt tot 22 % in 2021. Net als in de sector van openbare onderzoeksinstituten daalt het relatieve aandeel van de regionale financiering tussen 2012 en 2021 met 8,4 procentpunten.

Als we naar de absolute cijfers kijken, is er het hoogste samengestelde jaarlijkse groeipercentage voor buitenlandse financiering, namelijk 9,1%. Dit wordt gevolgd door federale bronnen met 5,9% en de particuliere sector met 4,6%. De samengestelde jaarlijkse groei van de regionale financiering is lager, namelijk 3,6%.

In Grafiek 15 ligt de nadruk op directe financiering (via onderzoekscontracten en onderzoeksprogramma's) en indirecte financiering (via de belastingmaatregel) van het federale niveau voor hoger onderwijs. De samengestelde jaarlijkse groei van de directe financiering bedraagt 2,6%, terwijl de indirecte financiering, het belastingvoordeel voor onderzoekers, met 3,6% is gestegen. Concreet betekent dit dat het belastingvoordeel in deze periode stijgt van 100 miljoen EUR tot 136 miljoen EUR en de rechtstreekse financiering van 70 miljoen EUR tot 88 miljoen EUR. De verhouding tussen deze twee elementen blijft de meeste jaren ongeveer gelijk, met 60% belastingvoordelen en 40% directe financiering.



Grafiek 15 – Evolutie in de tijd van de totale financiering (in miljoen EUR) van O&O in het hoger onderwijs naar soort mechanisme, belastingvoordeel of directe financiering

Naast directe financiering door federale overheidsdiensten is er ook een directe federale bijdrage aan de gemeenschapsonderzoeksfondsen voor universiteiten (met name het FWO en de FRS/FNRS), via het programma IIKW (Interuniversitair Instituut voor Kernwetenschappen) van de FOD Economie en via het Fonds voor Medisch Wetenschappelijk Onderzoek van de FOD Volksgezondheid.

Wat indirecte steun betreft, profiteert het hoger onderwijs, naast de gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O-onderzoekers, de belangrijkste belastingsteun, van twee aanvullende maatregelen:

- Invordering van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid (zie sectie **Erreur ! Source d u renvoi introuvable.**).

- De wetenschappelijke Maribel

De wetenschappelijke Maribel bedroeg in 2023 44,3 miljoen euro, waarvan 22,6 miljoen voor het FWO en 21,7 miljoen voor de FRS/FNRS.

2.5.3. GBARD-statistieken

De richtlijnen voor het meten van de door de overheid toegewezen begrotingskredieten voor onderzoek en ontwikkeling (GBARD, acroniem voor Government Budget Allocations for R&D) zijn gedefinieerd in het Frascati-handboek van de OESO (2015) en in het document getiteld "Methods and definitions used for the annual reports on the public financing of R&D" gepubliceerd door Eurostat.

Er zijn twee manieren om te meten hoeveel de overheid uitgeeft aan R&D:

- Bruto binnenlandse uitgaven voor O&O gefinancierd door de overheid;
- Statistieken over de begrotingskredieten van de overheid voor O&O (GBARD).

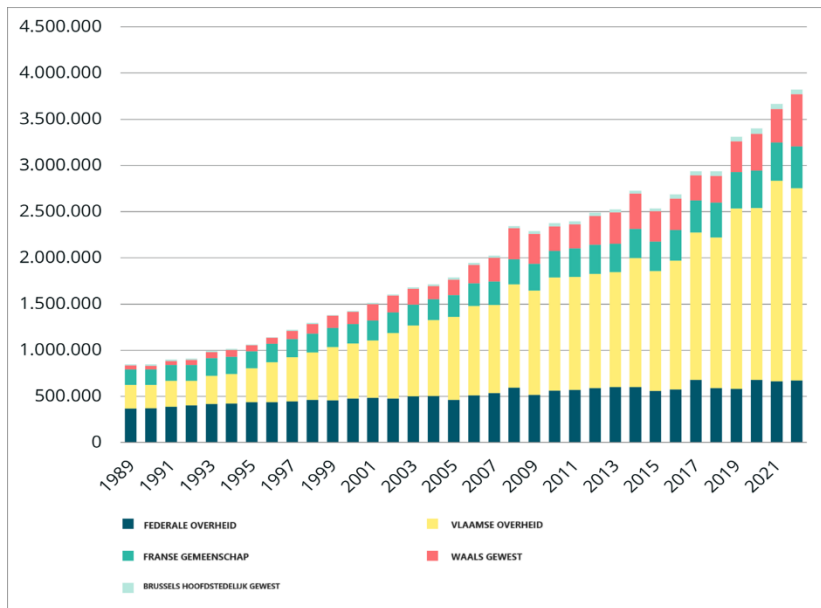
O&O-gegevens op basis van retrospectieve enquêtes hebben het voordeel dat zij de werkelijke O&O-uitgaven weerspiegelen, zonder belastingprijkkels. Ze worden gebruikt om het financiële aandeel van de overheid in de totale nationale uitgaven voor O&O te bepalen.

Het belangrijkste nadeel is dat de resultaten van de enquêtes pas enkele jaren na de uitvoering van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten beschikbaar zijn. De ervaring leert ook dat respondenten het moeilijk vinden om hun projecten of subsidies die aan de overheid kunnen worden toegerekend, naar behoren in te delen onder de juiste begrotingsrubrieken.

Om deze nadelen te overwinnen, is een tweede methode ontwikkeld, waarbij O&O-gegevens worden afgeleid van begrotingsgegevens. De daaruit voortvloeiende statistieken geven een beeld van de geraamde overheidsuitgaven voor O&O. Zij zijn dus minder nauwkeurig, maar hebben het voordeel dat zij sneller beschikbaar zijn en vrij nauwkeurig kunnen worden gekoppeld aan de beleidsterreinen van de staat door middel van een passende indeling. Overheidsbegrotingskredieten voor R&D dekken niet alleen R&D gefinancierd door de staat en uitgevoerd door overheidsinstellingen, maar ook R&D gefinancierd door de staat en uitgevoerd in andere uitvoerende sectoren (zoals het bedrijfsleven en het hoger onderwijs) en in het buitenland (met inbegrip van internationale organisaties).

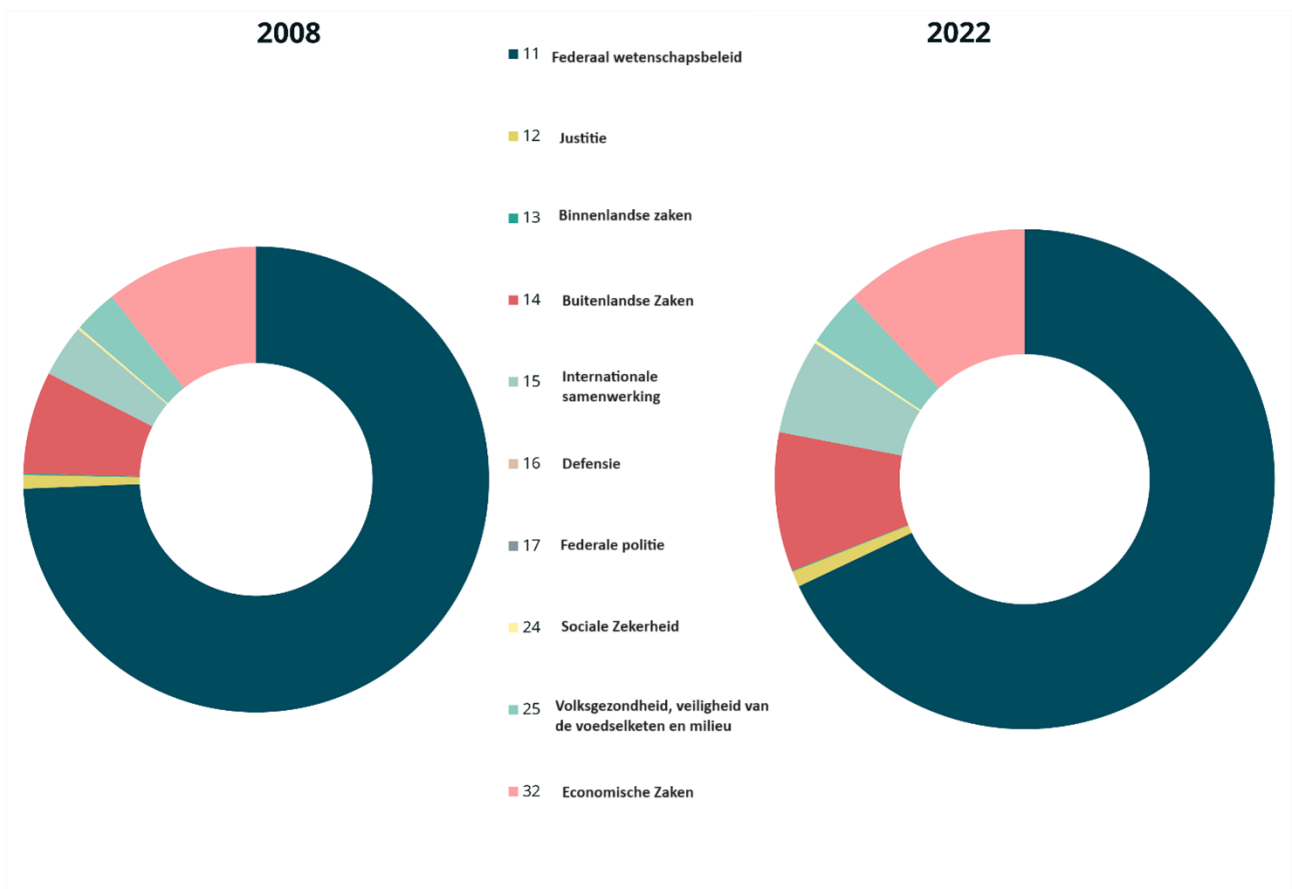
Uitgaven per autoriteit en in de loop van de tijd

Als we kijken naar de ontwikkeling van de overheidsbegrotingskredieten in de loop der jaren, is het totaal voor België gestegen van minder dan 1 miljoen EUR tot meer dan 3,5 miljoen EUR in 2022. Als we de regeringen afzonderlijk bekijken, zijn er twee ontwikkelingen. Het relatieve aandeel van de federale overheid is sinds het begin van de maatregelen gestegen van meer dan 40 % tot minder dan 20 %. De Vlaamse overheid daarentegen steeg van 30% naar bijna 60%. De aandelen van andere overheden zijn vrij stabiel gebleven.



Grafiek 16 – Uitgaven per overheid en in de tijd (In lopende prijzen en in duizenden euro's)

Gedetailleerde analyse op federaal niveau per departement



Figuur 17 – Uitgaven per overheid en in de tijd (In lopende prijzen en in duizenden euro's)

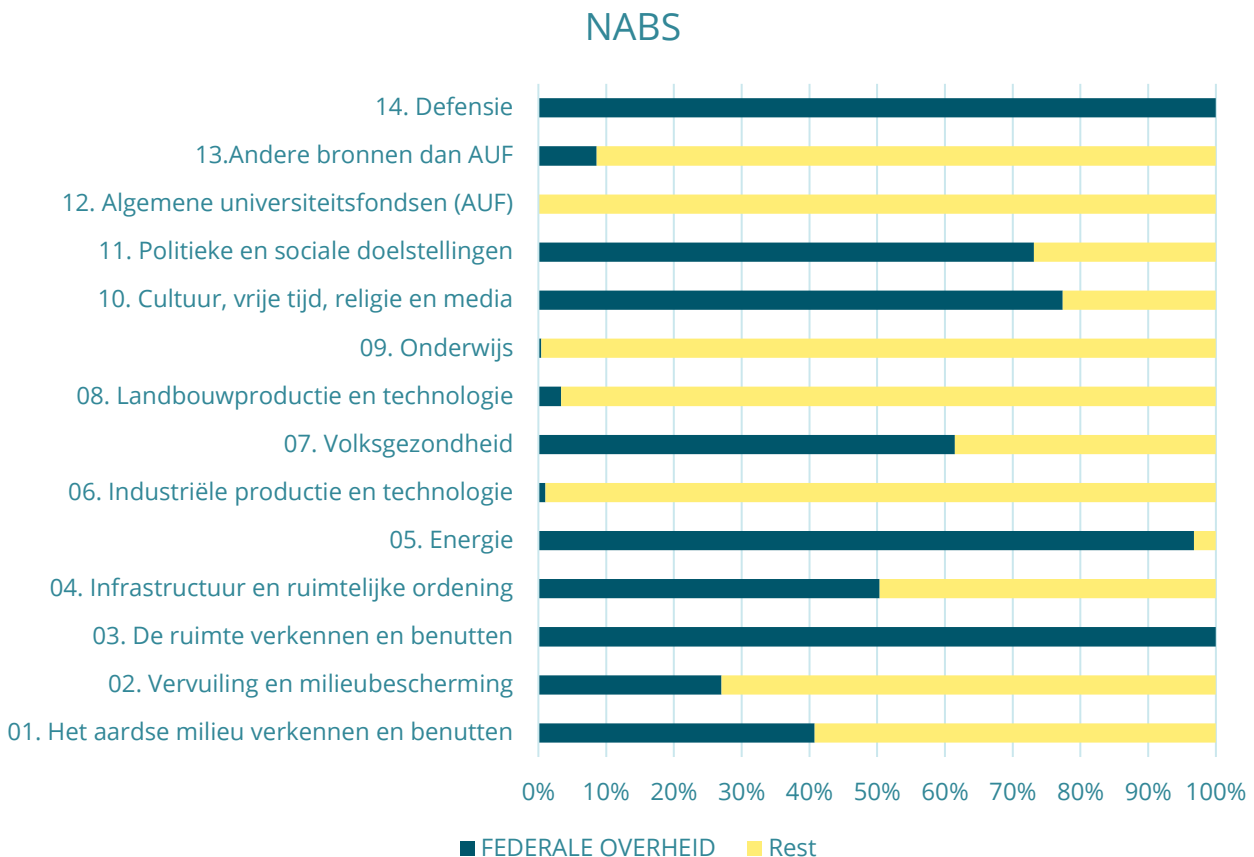
o's)

In deze periode daalde het aandeel van de POD Wetenschapsbeleid (BELSPO) van 74% naar 68%. De volgende twee departementen, Economie en Buitenlandse Zaken, zagen een lichte stijging: Economie van 11% tot 12% en Buitenlandse Zaken van 7% tot 9%. De rest kan worden toegewezen aan andere overheidsdiensten, waardoor hun aandeel vrij beperkt is.

NABS-classificatie ⁴³

Om beleidsmakers te helpen hun toekomstige onderzoeks- en innovatiebeleid te plannen en te sturen, kunnen GBARD-cijfers worden ingedeeld op basis van hun sociaal-economische doelstelling (in het Engels wordt naar deze classificatie verwezen met het acroniem NABS: Nomenclature for the Analysis and comparison of scientific programmes and budgets). De resulterende categorieën zijn min of meer vergelijkbaar van het ene land naar het andere en van de ene overheid naar de andere en worden geacht de middelen aan te geven die zijn toegewezen aan elke primaire doelstelling van O&O-activiteiten, zoals defensie of industriële productie. In totaal zijn er 14 verschillende categorieën. Het belang van elke categorie verschilt van land tot land. Grafiek 19 geeft een overzicht van de verdeling van de Belgische overheidsmiddelen.

Wanneer het begrotingskrediet niet onder een NABS-doelstelling kan worden ingedeeld, worden verdeelsleutels toegepast op de overeenkomstige bedragen, die de laatst bekende status weerspiegelen. De classificatie weerspiegelt de doelstellingen van de overheid in plaats van de gedetailleerde inhoud van de O&O-activiteiten.



Grafiek 19 – Verdeling van de O&O-kredieten van de Belgische overheid naar NABS-categorie

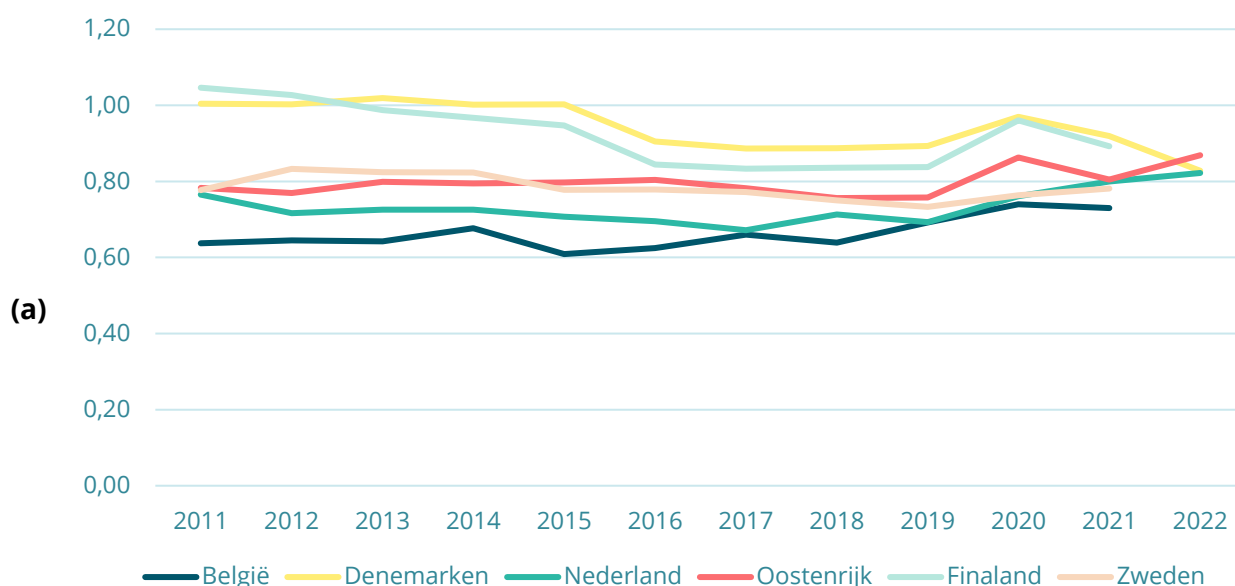
⁴³ Nomenclature for the analysis and comparison of scientific programmes and budgets.

Grafiek 19 laat zien dat de federale overheid 100% vertegenwoordigd is in de ruimte- en defensiedepartementen en bijna 100% in het energiedepartement. Dit komt door de verdeling van bevoegdheden tussen de federale en regionale overheden. Daarom is voor de andere doelstellingen van NABS, die geheel of grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de regionale politieke niveaus vallen, de rol van de federale overheid niet of minimaal.

Internationale vergelijking

In de internationale Eurostat- of OESO-databanken worden GBARD-tabellen gewoonlijk gepresenteerd als een aandeel van de totale overheidsuitgaven. Maar hier geven we de voorkeur aan het procentuele aandeel van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Het voordeel van deze indicator is dat hij de intensiteit van O&O meet in plaats van de absolute waarde ervan, waardoor rekening kan worden gehouden met de invloed van de omvang van het land.

Grafiek 20 (a) toont België in vergelijking met vijf Europese landen van vergelijkbare omvang en economische structuur: Nederland, Denemarken, Oostenrijk, Finland en Zweden. Grafiek 20 (b) vergelijkt met zijn drie belangrijkste Europese handelspartners (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) en met twee economische grootmachten, namelijk Japan en de Verenigde Staten.



Grafiek 20 – O&O-intensiteit (begrotingskredieten voor O&O van de overheid als percentage van het BBP in België in vergelijking met a) vijf vergelijkbare Europese landen en b) handelspartners en grote economieën, volgens GBARD-statistieken

Over een periode van iets meer dan tien jaar hebben de begrotingskredieten als percentage van het BBP de neiging zich gestaag te ontwikkelen, zonder enige echte anomalie (met uitzondering van de afgelopen jaren voor Japan). In vergelijking met de eerste groep landen zijn de GBARD-cijfers voor België lager dan die voor de andere landen. In de tweede groep landen is België gemiddeld. Publieke R&D-kredieten zijn noch uitzonderlijk laag, noch uitzonderlijk hoog. Op Europees niveau besteedt met name Duitsland een bovengemiddeld deel van de nationale begroting aan O&O. De trend voor Japan, waar de uitgaven sinds 2018 zeer sterk zijn gestegen en de afgelopen jaren een grillige trend hebben vertoond, is waarschijnlijk toe te schrijven aan een fundamentele verandering in het belastingbeleid met een sterkere focus op O&O, hoewel ook methodologische veranderingen worden gemeld.

3. Analyse

3.1. Beschrijving van de maatregelen, genomen in andere landen

De OESO heeft een platform ontwikkeld waar alle informatie over directe en indirecte steun van de lidstaten ter ondersteuning van O&O te vinden is.⁴⁴ Dit platform bevat momenteel alleen informatie over uitgaven-gerelateerde steun voor O&O, d.w.z. steun die gericht is op belastingverlaging van O&O-uitgaven, zodat bedrijven en onderzoeksinstellingen meer in O&O investeren.

In vergelijking met dezelfde groep landen als in de paragrafen over uitgaven en financiering van O&O (Erreur ! Source du renvoi introuvable. en 2.5), kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt die een beter inzicht geven in de huidige situatie van België in een internationale context.

Wat de totale steun voor O&O (direct en indirect) betreft, staat België op de 6e plaats van de 30 landen waarvoor informatie op de OESO-website wordt gepubliceerd. De gebruikte eenheid is de omvang van de steun als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In België bedraagt de totale steun voor O&O 0,32% van het bbp. Oostenrijk, dat een O&O-intensiteit heeft die vergelijkbaar is met die van België, besteedt een identiek aandeel, eveneens 0,32%.

Hoewel dit de indruk kan wekken dat O&O-intensiteit en O&O-ondersteuning gecorreleerd zijn, mag hieruit niet worden afgeleid dat dit altijd het geval is. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben bijvoorbeeld een veel lagere O&O-intensiteit dan België, maar geven meer uit aan O&O-steun (respectievelijk 0,42 % en 0,48 %). Zweden en Duitsland daarentegen hebben een O&O-intensiteit van meer dan 3 %, maar besteden minder aan O&O (respectievelijk 0,13 % en 0,07 %). **Dit geeft aan dat niet alleen het bedrag aan O&O-steun belangrijk is voor de O&O-intensiteit van een land, maar dat ook andere factoren de O&O-investeringen bepalen.**

Uit een vergelijking van het aantal belastingmaatregelen per land blijkt dat de meeste landen slechts één bepaalde maatregel gebruiken en dat het niet mogelijk is meerdere maatregelen te combineren. Frankrijk is het enige land met evenveel verschillende belastingstelsels als België, d.w.z. vier. Dit betekent dat de negatieve effecten die kunnen voortvloeien uit de combinatie van verschillende maatregelen, zoals die welke in de Belgische evaluatieverslagen worden beschreven, in andere landen minder frequent kunnen zijn.⁴⁵

Uit een vergelijking van dezelfde belastingstelsels tussen landen blijkt dat de Belgische maatregel over het algemeen een ruimer toepassingsgebied heeft. De mogelijkheid van versnelde afschrijving van O&O-investeringen bestaat ook in Frankrijk, maar is beperkt tot machines en uitrusting, terwijl

⁴⁴ Zie <https://www.oecd.org/innovation/tax-incentives-rd-innovation>.

⁴⁵ Zie met name punt **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

in België ook immateriële activa kunnen worden opgenomen. Zweden heeft een maatregel ingevoerd om de loonkosten van onderzoekers te verlagen door de socialezekerheidsbijdragen te verlagen. **Hoewel de Belgische vennootschapsbelastingmaatregel hetzelfde doel heeft, namelijk het aantrekkelijker maken van de tewerkstelling van kenniswerkers, is deze in België niet geplafonneerd, in tegenstelling tot het Zweedse stelsel, dat het voordeel beperkt tot 1,2 miljoen SEK per maand.** Frankrijk heeft ook een belastingmaatregel die een vrijstelling van een deel van de vennootschapsbelasting verleent, maar deze is beperkt tot jonge innovatieve bedrijven of jonge universitaire spin-offs. In België kunnen alle bedrijven, ongeacht hun leeftijd of structuur, profiteren van dit voordeel.

De maatregel die in alle landen aanwezig is, d.w.z. het belastingkrediet, waardoor een deel van de investeringen in gebouwen, machines en uitrusting die voor O&O worden gebruikt, kan worden afgetrokken, is niet gemakkelijk te vergelijken tussen landen. Er zijn immers aanzienlijke verschillen tussen de soorten subsidiabele kosten, het percentage van de bedragen dat kan worden gedeclareerd en de toepasselijke maxima.

Naast uitgavengerelateerde steun is er nog een andere variant die de lidstaten gebruiken om investeringen in O&O aan te moedigen. Deze variant heeft tot doel de belastingen op inkomsten uit O&O-werkzaamheden te verlagen.

Over belastingvoordelen voor innovatie-inkomsten heeft de OESO eind 2023 een syntheseverslag opgesteld. Hieruit blijkt dat België ook goed geplaatst is wat het steunbedrag betreft. Alleen in Nederland en België bedraagt de inkomenssteun voor innovatie meer dan 0,15% van het bbp. Voor alle andere onderzochte landen is dit soort hulp veel lager. Bovendien blijkt deze steun in België bijna uitsluitend ten goede te komen aan grote ondernemingen, terwijl de maatregel nog beperkt was tot uitsluitend octrooi-inkomsten. Sinds de uitbreiding van de maatregel tot een bredere categorie innovatie-inkomsten is de situatie veranderd. Het aandeel van de grote ondernemingen nam af, terwijl dat van de kleine ondernemingen licht toenam. In tegenstelling tot de vorige maatregel kan een aanzienlijk deel echter niet aan een bepaald type onderneming worden toegeschreven vanwege een gebrek aan gegevens.⁴⁶

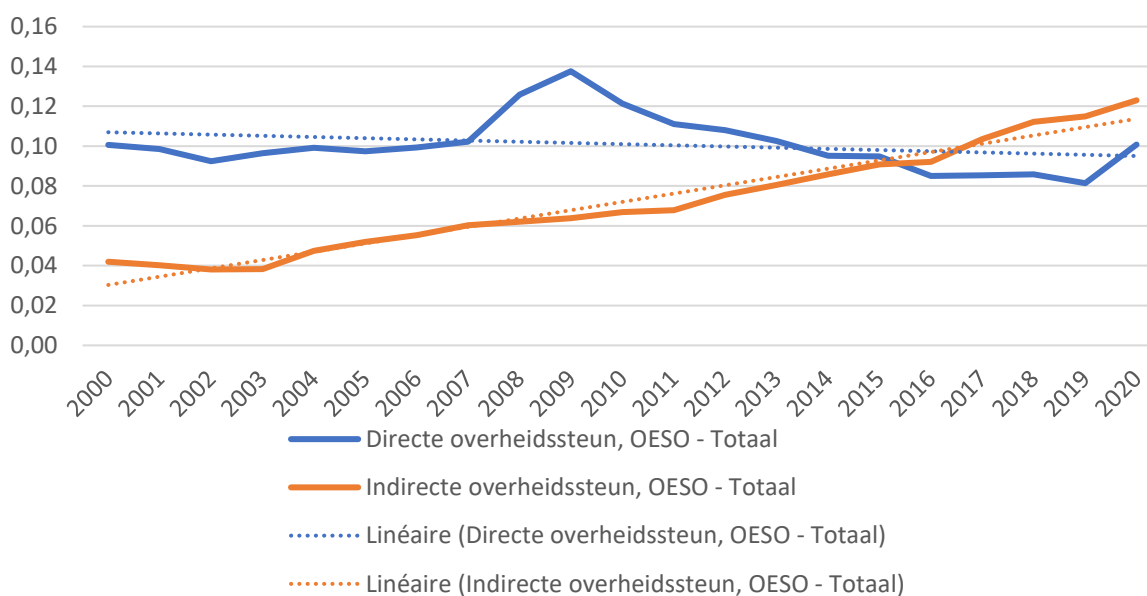
3.2. Internationale vergelijking van directe en indirecte steun voor O&O voor bedrijven

Na de Tweede Wereldoorlog, als gevolg van het groeiende belang van onderzoek, technologie en innovatie in de economie, overheden begon een rol te spelen in de ondersteuning van het onderzoek en innovatie beleid van bedrijven te spelen. De oorspronkelijke doelstelling van deze steunmaatregelen was het bevorderen van de onderzoeks- en innovatieactiviteiten van bedrijven door middel van subsidies. Dergelijke steun geeft prioriteit aan de verwezenlijking van bepaalde

⁴⁶ Zie OESO (2023, E)

sociale doelstellingen en wordt toegekend op basis van een concurrerend toewijzingsmodel waarin gespecialiseerde comités de ingediende aanvragen beoordelen op basis van de nagestreefde doelstellingen. De verhouding tussen het beschikbare kapitaal en het aantal steunaanvragen bepaalt het succespercentage waarmee ondernemingen deze middelen kunnen gebruiken.

In de afgelopen decennia is geconstateerd dat overheden directe hulp aanvullen met fiscale maatregelen. Door middel van belastingvrijstellingen of vrijstellingen van socialezekerheidsbijdragen hebben overheden een alternatieve en complementaire manier ontwikkeld om de O&O-inspanningen van een land aan te moedigen. Deze fiscale stimulansen hebben het voordeel dat zij een breder toepassingsgebied hebben en buiten het toepassingsgebied van de EU-staatssteunregels vallen, aangezien zij geen verband houden met economische sectoren of grote nationale ondernemingen. De enige noodzakelijke voorwaarde voor een bedrijf om het te kunnen gebruiken, is de aanwezigheid van O&O-activiteiten.



Grafiek 21 – Evolutie in de tijd van directe en indirecte overheidsfinanciering in OESO-landen

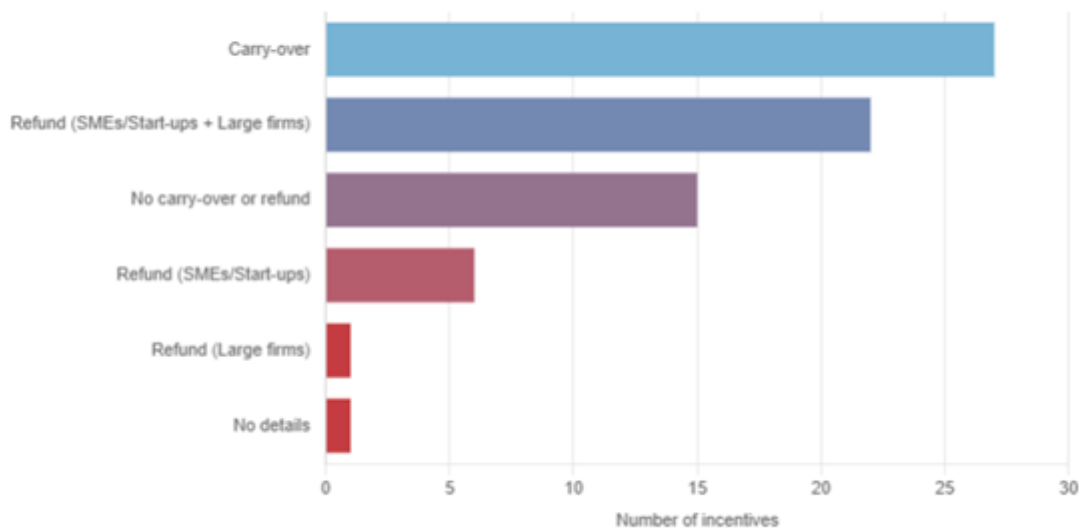
Kenmerken van de voordelen van O&O

Belastingen die door bedrijven moeten worden betaald, worden berekend door een bepaald percentage op de belastinggrondslag toe te passen. Deze grondslag omvat alle elementen die door de belastingdienst als belastbaar inkomen worden beschouwd. **In het geval van start-ups kunnen ze onvoldoende of geen inkomen hebben, waardoor ze worden uitgesloten van belastingvoordelen die via de belastinggrondslag werken. Oudere bedrijven met sterke inkomens kunnen ook een beperkte belastinggrondslag hebben, aangezien andere belastingvoordelen die worden toegepast voordat O&O-voordelen de belastinggrondslag hebben uitgeput.**

De meeste OESO-landen beschikken over mechanismen om het suboptimale gebruik van belastingverlagingen te compenseren. Deze compensatie heeft twee verschillende vormen: uitstel of terugbetaling. In het geval van een overdracht is het mogelijk om het ongebruikte deel van de uitkering over te dragen naar een ander jaar van inkomsten, zowel in het verleden ("carry back") als in de toekomst ("carry forward"). Uitstel is meestal beperkt tot een bepaald aantal jaren en is daarom niet onbeperkt in de tijd. Als er in voorgaande of volgende inkomstenjaren nog steeds een overschot op de belastbare grondslag is, kan het voordeel nog steeds worden toegepast. Het alternatief voor uitstel is een terugbetaling, in welk geval het voordeel niet wordt overgedragen, maar de belastingdienst aan de onderneming het deel van het voordeel terugbetaalt dat niet kan worden gebruikt. De meeste bestaande voordelen maken gebruik van een van deze systemen of een combinatie van beide. Dit Grafiek 22 toont het aantal stimulansen per behandeling van ongebruikte belastingverlagingen in de OESO en partnerlanden in 2022.

TREATMENT OF UNUSED CLAIMS: PROVISIONS FOR FIRMS WITH INSUFFICIENT TAX LIABILITY

OECD and partner economies, 2022



Grafiek 22 – Behandeling van niet-gebruikte belastingverlagingen: Bepalingen voor ondernemingen met onvoldoende belastingplicht in OESO-landen

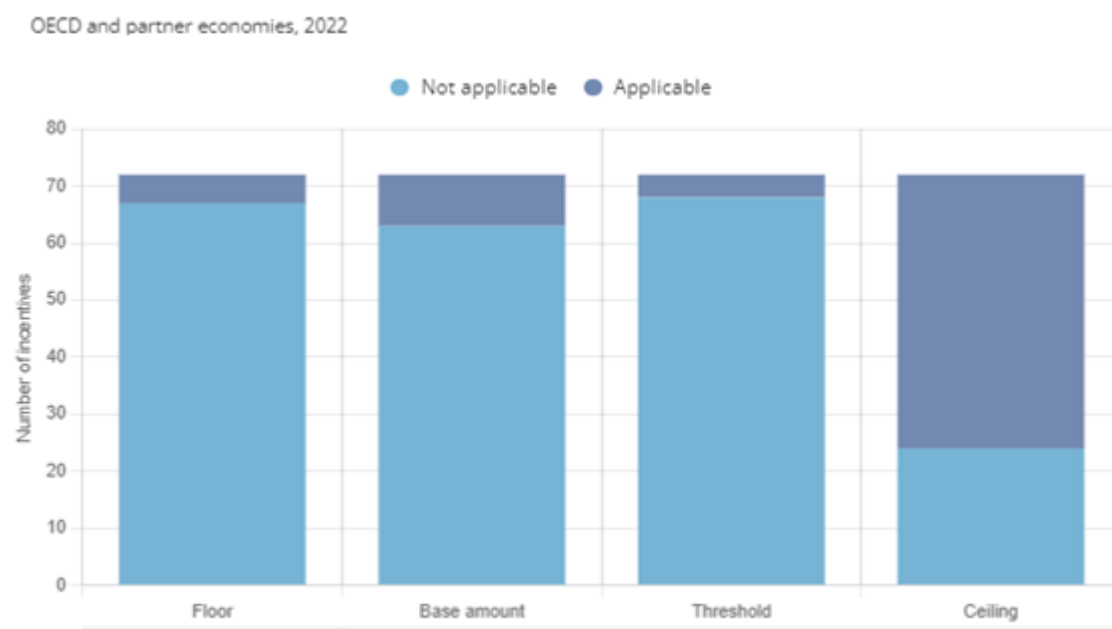
Overdrachten en terugbetalingen stellen bedrijven in staat om belastingverlagingen te optimaliseren die later niet volledig konden worden gebruikt. Dergelijke stelsels verbreden de grondslag voor de toepassing van het belastingvoordeel. **Aan de andere kant zijn er ook mechanismen om ervoor te zorgen dat belastingverlagingen niet leiden tot tekorten op de overheidsbegroting. Zo hebben de meeste OESO-lidstaten drempels opgenomen die ervoor zorgen dat het verlies aan inkomsten voor de schatkist beheersbaar blijft.**

Deze drempels kunnen op verschillende manieren worden geïmplementeerd, waarbij de twee eenvoudigste de onder- of bovengrens zijn. Kleine O&O-uitgaven kunnen worden uitgesloten door een ondergrens vast te stellen, evenals bedragen die een bepaalde grens overschrijden. Alleen uitgaven in het tussenliggende interval mogen in aanmerking worden genomen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van progressieve belastingvoordelen, kan een drempel worden vastgesteld waarbij alleen rekening wordt gehouden met extra uitgaven boven een bepaald bedrag.

Meestal wordt een dergelijk basisbedrag bepaald door een voortschrijdend gemiddelde te berekenen op basis van eerdere investeringen. Om dit met een concreet voorbeeld te illustreren: een bedrijf dat in de afgelopen drie jaar gemiddeld € 100.000 aan O&O heeft besteed, kan alleen voor het vierde achtereenvolgende jaar van het voordeel profiteren als het boven dit gemiddelde ligt.

Het gebruik van procentuele verlagingen is een ander vaak gebruikt middel om belastingvoordelen te beperken. Zodra de uitkering hoger is dan een vast bedrag, wordt een percentage van de uitkering afgetrokken. Van alle systemen die door landen worden gebruikt, wordt de bovengrens het vaakst toegepast. Dit Grafiek 23 toont het gebruik van beperkingen van stimulansen in de OESO en partnerlanden in 2022.

LIMITATIONS: THRESHOLDS OR CEILINGS ON ELIGIBLE R&D VOLUMES OR R&D TAX BENEFITS



Grafiek 23 – Plafonds en drempels: beperkingen op het volume van in aanmerking komende O&O-steunpunten of op O&O-gerelateerde belastingvoordelen in OESO-landen

Alle belastingregelingen zijn gebaseerd op hetzelfde basisprincipe, namelijk dat de onderneming zich bezighoudt met O&O. Ondanks de onvermijdelijke grijze gebieden die de definitie van O&O vergezellen, vertrouwen de meeste landen op het Frascati-handboek om activiteiten te definiëren die in aanmerking komen voor belastingvoordelen.

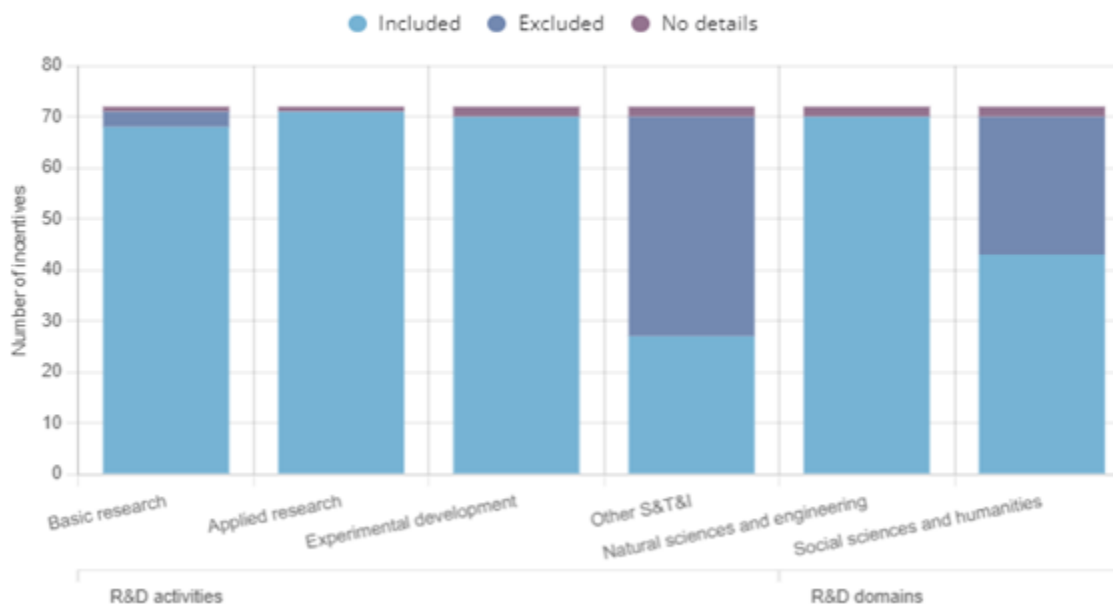
Naast de basisdefinitie van O&O worden drie soorten O&O-activiteiten beschreven: **fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en experimentele ontwikkeling**. Deze drie soorten zijn de hoekstenen van de evaluatie van de activiteiten die bedrijven ontwikkelen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. In de Belgische wetgeving wordt het tweede onderdeel, toegepast onderzoek, beschreven als industrieel onderzoek, maar deze terminologie bestrijkt dezelfde realiteit als de beschrijving van toegepast onderzoek in het Frascati-handboek.

Bijna alle landen vermelden deze elementen in hun wetgeving om O&O in ondernemingen te kunnen identificeren en onderscheiden van andere operationele activiteiten. Als bedrijven in hun belastingaangifte activiteiten opnemen die niet onder deze driedeling vallen, verhoogt dit het risico om te worden uitgesloten van belastingsteun.

Een andere factor die kan worden ingeroepen om bepaalde O&O-activiteiten uit te sluiten, is het kennisgebied waarin de O&O wordt uitgevoerd. O&O-projecten die plaatsvinden in de exacte of technische wetenschappen worden over het algemeen vaker beschouwd als een geldig criterium om over O&O te praten. Anderzijds worden onderzoeksprojecten in de sociale en geesteswetenschappen in de huidige wetgeving minder vaak als O&O beschouwd. Dit houdt verband met het feit dat belasting- of sociale uitkeringen die gericht zijn op het verlagen van de loonkosten vaak worden gereserveerd voor afgestudeerden van bepaalde kennisgebieden. Grafiek 24 geeft het aantal in aanmerking komende stimulansen per kennisdomein weer in de OESO en partnerlanden in 2022.

R&D DEFINITION: R&D ACTIVITIES AND DOMAINS OF R&D QUALIFYING FOR TAX RELIEF

OECD and partner economies, 2022



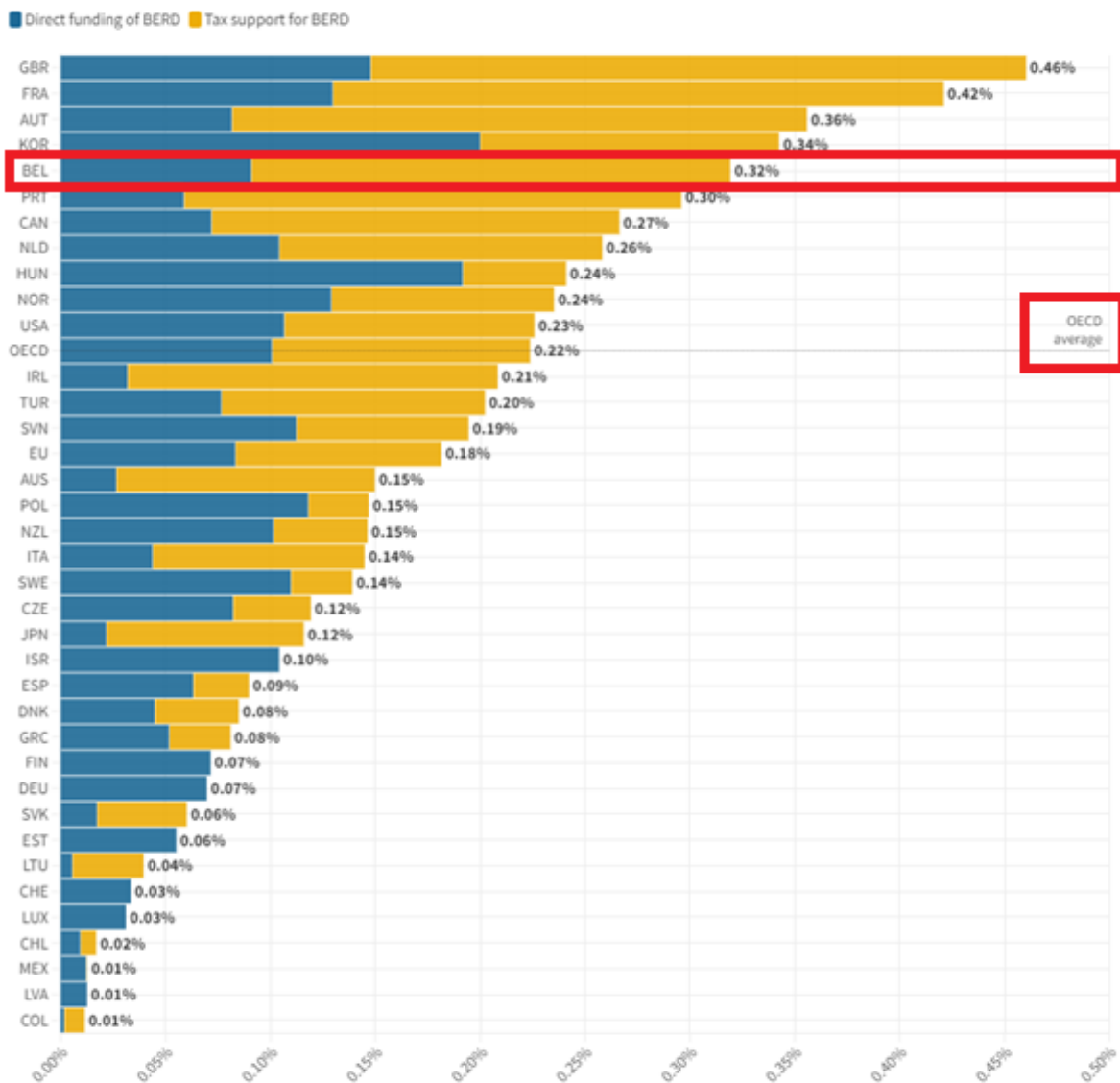
Grafiek 24 – Definitie van O&O: O&O-activiteiten en O&O-gebieden die in aanmerking komen voor belastingverlichting in OESO-landen

OESO-ranglijst van steunmaatregelen voor O&O

De OESO heeft een overzicht gegeven van de steun die de lidstaten aan bedrijven verlenen. Op enkele uitzonderingen na steunen bijna alle landen de stimulering van O&O-activiteiten die binnen de nationale grenzen plaatsvinden. In de meeste gevallen is dit een combinatie van directe en indirecte steun. De OESO-ranking somt alle in een land aanwezige steun op en verdeelt vervolgens het bedrag dat wordt verkregen door het bruto binnenlands product om een uniforme vergelijkingsbasis te verkrijgen. België staat op de vijfde plaats in deze ranglijst. Alleen Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk bieden meer steun in Europa. Opgemerkt moet worden dat niet noodzakelijkerwijs de landen met de hoogste O&O-intensiteit de meeste voordelen opleveren.

Duitsland en Zweden hebben bijvoorbeeld een O&O-intensiteit van meer dan 3 %, maar besteden veel minder aan O&O-steun dan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, waar de intensiteit minder dan 3 % bedraagt. In Grafiek 25 verslag worden directe overheidsfinanciering en belastingsteun voor O&O van het bedrijfsleven door het OESO-land in 2020 gepresenteerd.

Direct government funding and tax support for business R&D, 2020
OECD countries, as a percentage of GDP



Source: OECD R&D Tax Incentives database, April 2023 • Data for Israel: oe.cd/israel-disclaimer
Data on tax support for BERD also includes subnational tax support for Canada, Hungary and Japan.



Grafiek 25 – Directe overheidsfinanciering en belastingsteun voor O&O van bedrijven door OESO-landen, 2020

Wat belastingsteun betreft, gaat het alleen om op uitgaven gebaseerde belastingsteun voor O&O. Uit Grafiek 25 blijkt dat België in 2020 op de vijfde plaats staat voor op uitgaven gebaseerde belastingsteun (% van het BBP). **De OESO (2023, E) houdt ook rekening met inkomensgebaseerde belastingsteun voor O&O. Wat de fiscale steun op basis van inkomen betreft, staat België op de tweede plaats (na Nederland). Wat de fiscale steun op basis van uitgaven en de fiscale steun op basis van inkomsten betreft, staat België in 2020 op de eerste plaats.** De in Grafiek 25 vervatte informatie is dus onvolledig, aangezien daarin geen rekening wordt

gehouden met de inhoudingen met betrekking tot octrooien en innovatie, waarvan de bedragen en de wetgeving zijn beschreven in sectie 2.2.

3.3. Overzicht van de uitgevoerde studies

Om het gebrek aan investeringen in O&O aan te pakken, hebben overheden verschillende steunmaatregelen ontwikkeld, zoals octrooien die de uitvinder een tijdelijk monopolie verlenen, zodat hij zijn investering kan terugverdienen, specifieke O&O-projecten kan subsidiëren of gedeeltelijk kan afzien van de betaling van professionele bronbelasting voor onderzoekspersoneel.

De centrale vraag die moet worden beantwoord bij de evaluatie van openbare O&O-steunprogramma's is of de steun wordt gebruikt voor O&O-activiteiten **die zonder dergelijke steun niet zouden hebben plaatsgevonden**. In sommige gevallen is het inderdaad mogelijk dat de verkregen steun zal worden gebruikt voor werkzaamheden die in ieder geval geheel of gedeeltelijk zouden plaatsvinden. Dit staat bekend als **het verdringen** van particuliere investeringen door middel van overheidssteun. In het beoogde scenario wordt overheidssteun voor R&D gebruikt voor de financiering van R&D-activiteiten die anders niet zouden zijn uitgevoerd, en het leidt ook tot aanvullende particuliere investeringen in R&D.

Dit kan worden geïnterpreteerd als een situatie waarin de begunstigde van de subsidie aanvullende investeringen doet in O&O-steun voor elke euro ontvangen O&O-steun, zogenaamde "**positieve additionaliteiten**". Het is ook belangrijk op te merken dat specifieke O&O-steunmaatregelen niet afzonderlijk moeten worden beoordeeld, maar in de context van de algemene beleidsmix. Dit is te wijten aan de mogelijke **complementariteit (positief of negatief)** bij het gebruik van verschillende steunmaatregelen, waarbij het effect van het gebruik van één steunmaatregel afhangt van het gebruik van andere beschikbare maatregelen.

3.3.1. Federale steun voor O&O in de particuliere en publieke sector

In het geval van O&O-steun aan ondernemingen kan een raming van de additionaliteiten worden gemaakt op basis van microgegevens. Voor de publieke sector is een dergelijke microanalyse niet mogelijk, aangezien onder meer universiteiten en openbare onderzoeksinstituten (bijna) uitsluitend met overheidsmiddelen worden gefinancierd. Globale financiering en projectfinanciering kunnen worden beschouwd als rechtstreekse steun voor specifieke onderzoeksprojecten. Federale belastingsteun voor O&O heeft een meer indirecte impact door personeelskosten en kan daarom worden gezien als een verlaging van de exploitatiekosten voor onderzoekers aan universiteiten. De toekenning van deze uitkeringen kan conceptueel worden

beschouwd in de mate waarin de kosten van deze uitkeringen kunnen worden gerechtvaardigd door de positieve effecten van het hoger onderwijs op onder meer de economische groei.

3.3.2. Huidige empirische resultaten in de literatuur in perspectief plaatsen

De positieve effecten van belastingverlagingsregelingen op de werkgelegenheid in O&O⁴⁷ en op aanvullende particuliere investeringen in O&O⁴⁸ zijn goed gedocumenteerd.⁴⁹ De omvang van de positieve effecten varieert echter aanzienlijk in de resultaten. Deze verschillen kunnen worden toegeschreven aan de gebruikte methodologie, de studieperioden en de verschillen tussen landen, met name met betrekking tot de beschikbare fiscale stimulansen.

Een terechte kritiek op het gebruik van overheidssteun om O&O aan te moedigen, is dat dit ook kan leiden tot een “looneffect”, waarbij de toegenomen vraag naar O&O-personeel de lonen opdrijft. Loshkin & Mohnen (2013) constateerden dat sommige belastingvoordelen voor O&O inderdaad tot hogere lonen leiden, maar de grootste impact is een “kwantiteitseffect”, waarbij het volume van O&O toeneemt. Een specifieke kritiek op de belastingvoordelen voor O&O is dat de kosten van deze maatregelen moeilijker te voorspellen zijn. Het is echter juist **dat een fiscale steunmaatregel administratief gemakkelijker uitvoerbaar is, aangezien hij niet de instelling van comités van deskundigen vereist, waardoor de maatregel uniform van toepassing is.**

Bij een beoordeling van de doeltreffendheid van het O&O-beleid in België is het moeilijk om maatregelen op federaal niveau te scheiden van andere maatregelen op gewestelijk niveau. Potentiële interactie-effecten op het niveau van de begunstigden van de steun betekenen dat de O&O-voordelen voortvloeien uit de interactie van maatregelen in de beleidsmix.⁵⁰ De huidige empirische resultaten wijzen zowel op de mogelijkheid van substitutie-effecten als op complementariteitseffecten. Guellec en Van Pottelsberghe (2003) stelden vast dat het toegenomen gebruik van belastingverlagingsregelingen of subsidies voor O&O extra particuliere investeringen in O&O in 17 OESO-landen vermindert. Meer recentelijk, en specifiek voor België, vond Dumont (2017) aanvullend bewijs van dergelijke substitutie-effecten, met name wanneer subsidies worden gecombineerd met verschillende belastingverlagingsregelingen. Anderzijds vertoonden Bérubé en Mohnen (2009) voor Canada een positieve complementariteit tussen indirecte belastingvoordelen voor O&O en directe subsidies wanneer wordt gekeken naar het aantal nieuwe producten dat wordt geïntroduceerd. Uit recent onderzoek⁵¹ blijkt dat dit complementariteitseffect voornamelijk wordt aangedreven door kleine en middelgrote ondernemingen.

Vanuit internationaal perspectief is het van essentieel belang belastingsteun voor O&O te overwegen wanneer landen de O&O-activiteiten van multinationals via hun belastingstelsel willen aantrekken. Montmartin & Herrera (2015) constateerden dat buitenlandse steunmaatregelen van

⁴⁷ Zie Teirlinck et al., 2022 voor België.

⁴⁸ Zie met name Hall en Van Reenen, 2000; Guellec en Van Pottelsberghe, 2003; Rao, 2016; Dechezleprêtre et al., 2019; Thomson, 2017; Alvarez-Ajuso et al., 2018; Buyse et al., 2020.

⁴⁹ Zie ook Becker, 2015 voor een literatuuronderzoek.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Nilsen et al. (2020) voor een analyse van de O&O-steun in Noorwegen.

⁵¹ Zie Huergo en Moreno, 2017.

invloed zijn op binnenlandse O&O-investeringen in 25 OESO-lidstaten. Bovendien merkte Wilson (2009) in een analyse in de VS op dat bijna elke toename van O&O in de ene staat het gevolg is van verplaatsingen uit andere staten, voornamelijk als gevolg van belastingvoordelen.

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de federale steun voor O&O is het van essentieel belang dat de nadruk wordt gelegd op de heterogeniteit van de effecten op de additionnaliteit van O&O onder de begunstigden. Uit eerdere werkzaamheden is gebleken dat meer marktgerichte ondernemingen, met name grote ondernemingen, profiteren van O&O-belastingverlagingen. Rechtstreekse subsidies hebben daarentegen voornamelijk gevolgen voor O&O-besluiten binnen kleine en startende ondernemingen, met name vanwege hun beperkte vermogen om leningen aan te gaan.⁵² Dechezleprêtre et al. (2019) voerden in een analyse van de effecten van belastingvoordelen op O&O-uitgaven in kmo's ook aan dat de relatief grote effecten te wijten zouden kunnen zijn aan een oververtegenwoordiging van kleine ondernemingen, die eerder door financiële beperkingen worden beperkt.

3.3.3. Evaluatie van de doeltreffendheid van de O&O-steun in België op basis van de “R&D Policy Mix” databank

In een recente evaluatie onderzocht Dumont (2022) de overheidssteun voor O&O in ondernemingen in België. Meer in het bijzonder heeft zij geanalyseerd in welke mate directe en indirecte steun heeft bijgedragen tot de aanzienlijke toename van de O&O-intensiteit in België. Dit verslag is de meest recente en uitgebreide beoordeling van de werking van het Belgische O&O-beleid en is het enige waarin de volledige beleidsmix in België wordt geanalyseerd.

Ondanks de beoordeling dat “de doeltreffendheid en efficiëntie van overheidssteun wordt belemmerd door gegevensbeperkingen en de moeilijkheid om via ramingsprocedures aanwijzingen te verkrijgen over het causale effect van steun op de O&O-uitgaven van ondernemingen”, bevat het verslag robuuste resultaten.

Wat de raming van de effecten op de outputs betreft, wijst Dumont (2022) erop dat de resultaten voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd **vanwege** de moeilijkheid om **overloopeffecten op te nemen, d.w.z. de resultaten van O&O-inspanningen die slechts gedeeltelijk aan de uitvoerder kunnen worden toegeschreven.**

De **belangrijkste empirische bevindingen van het verslag-Dumont (2022)** zijn:

- **Directe steun in de vorm van regionale subsidies en de gedeeltelijke aftrek van de loonbelasting voor O&O-personeel stimuleert bedrijven om meer te investeren in R&D-activiteiten, naast de overheidssteun die zij ontvangen.**
- Er zijn weinig aanwijzingen voor additionaliteit voor het belastingkrediet voor O&O-investeringen en de aftrek voor patent-inkomstenbelasting. De aftrek voor O&O-

⁵² Zie bijvoorbeeld Gureci et al. 2020.

investeringen, die in eerdere studies wegens gedeeltelijke informatie niet volledig kon worden beoordeeld, lijkt te leiden tot extra O&O-uitgaven van ondernemingen.

- **De belastingaftrek voor innovatie-inkomsten lijkt O&O-uitgaven te financieren die bedrijven anders zonder de steun zouden financieren.**
- Ramingen wijzen op additionaliteit voor de innovatiebonus, maar op verplaatsingseffecten voor EU-financiering.
- In het verslag wordt ook gewezen op een aanzienlijke heterogeniteit in de impact van steunmaatregelen wanneer wordt gekeken naar bedrijven in verschillende dimensies. „Het lijkt erop dat de verplaatsingseffecten van bepaalde via de vennootschapsbelasting toegekende belastingvoordelen voornamelijk betrekking hebben op grote ondernemingen, oudere ondernemingen, ondernemingen die deel uitmaken van een multinationale groep en sterk geconcentreerde bedrijfssectoren.”
- **Er zijn duidelijke aanwijzingen dat wanneer bedrijven verschillende steunmaatregelen combineren, de doeltreffendheid van afzonderlijke instrumenten om O&O te stimuleren aanzienlijk afneemt.** De combinatie van verschillende steuninstrumenten lijkt niet het probleem op zich te zijn, maar eerder de combinatie van grote steunbedragen zonder enige beperking op het totale bedrag aan overheidssteun dat ondernemingen ontvangen. De doeltreffendheid van de overheidssteun neemt af naarmate de totale steun toeneemt, zowel wat het steunpercentage als het totale steunbedrag betreft.
- Voor indicatoren als productiviteit, omzet, toegevoegde waarde en winst blijkt dat zelfgefinancierde O&O een positief particulier rendement oplevert. Het particuliere rendement op O&O dat met regionale subsidies wordt gefinancierd, is zelfs hoger dan dat van zelfgefinancierde O&O. Het particuliere rendement op O&O dat wordt gefinancierd door de gedeeltelijke aftrek van de bronbelasting op lonen kan in sommige gevallen echter negatief zijn.
- Ramingen wijzen er ook op dat O&O die met belastingvoordelen via de vennootschapsbelasting wordt gefinancierd, een positief rendement oplevert voor de begunstigden van de steun, hoewel dit rendement over het algemeen lager is dan dat van zelfgefinancierde O&O en O&O die met regionale subsidies worden gefinancierd.
- **Aangezien belastingvoordelen toegepast onderzoek en experimentele ontwikkeling meer stimuleren dan fundamenteel onderzoek, zou moeten worden onderzocht of de mix van overheidssteun in België toegepast onderzoek en experimentele ontwikkeling te veel stimuleert, ten koste van investeringen in publiek fundamenteel onderzoek en complementariteit tussen bedrijven en andere actoren in het innovatiesysteem.**

Een ander interessant rapport in deze context van **Bormans & Konings (2021)** analyseert de effectiviteit van de Policy Mix bij het ondersteunen van O&O in Vlaanderen. **De studie richt zich vooral op Vlaamse subsidies, maar plaatst ze in een bredere context.** Samengevat zijn de belangrijkste empirische bevindingen van dit verslag de volgende:

- Het grootste deel van de Vlaamse steun voor O&O komt ten goede aan kleine bedrijven met minder dan 50 werknemers. Federale belastingvoordelen worden daarentegen voornamelijk toegekend aan grote bedrijven, die vaak multinationals zijn.

- **Directe O&O-subsidies van de Vlaamse overheid verhogen de totale O&O-uitgaven van ondernemingen, wat wijst op additionaliteit in termen van inputs. Dit effect houdt aan, zelfs na aftrek van federale steun voor indirecte belastingen, en wordt voornamelijk waargenomen in kleine bedrijven met minder dan 50 werknemers. Het effect is klein en statistisch onbeduidend in middelgrote ondernemingen (50-250 werknemers) en grote ondernemingen (meer dan 250 werknemers).**
- Een hypothetische stijging van 10 % van de Vlaamse O&O-steun zou leiden tot een stijging van 1,84 % van de totale O&O-uitgaven (elasticiteit van 0,184) voor een gemiddelde O&O-onderneming in Vlaanderen.
- Vlaamse O&O-subsidies zijn minder effectief wanneer bedrijven meer indirecte belastingsteun krijgen via federale belastingverlagingen (negatieve inputcomplementariteit). Voor een gemiddelde indirecte steun tussen 460 000 EUR en 600 000 EUR wordt geraamd dat Vlaamse steun voor O&O over het algemeen geen gevolgen heeft voor aanvullende investeringen in O&O;D. Slechts een klein deel van de ondernemingen overschrijdt deze drempel, d.w.z. ongeveer één procent van de kleine ondernemingen.
- Steun voor O&O heeft ook positieve effecten op de bedrijfsprestaties, gemeten in termen van werkgelegenheid, toegevoegde waarde en productiviteit. Er is dus ook een vorm van additionaliteit in termen van outputs.
- **Voor de additionaliteit van de output zien we ook een negatieve complementariteit in de zin dat Vlaamse O&O-steun minder effectief is zodra bedrijven al veel federale belastingvoordelen ontvangen.**
- Federale belastingvoordelen hebben voornamelijk effect door de gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van bronbelasting in termen van additionaliteit van inputs. Daarnaast is er ook een positieve correlatie tussen federale belastingvoordelen via vennootschapsbelasting en toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Om federale belastingvoordelen causaal te beoordelen, is het echter noodzakelijk om expliciet rekening te houden met de tijd die nodig is om deze voordelen te realiseren, wat vaak enkele jaren later gebeurt.

3.3.4. Evaluatie van de effectiviteit van O&O-steun in een internationale context, door het microBeRD-project van de OESO

De analyse van het O&O-beleid op internationaal niveau wordt bemoeilijkt door het feit dat de combinatie van nationale microgegevens niet mogelijk is, onder meer vanwege vertrouwelijkheidsoverwegingen. De **studie van Appelt et al. (2020)** presenteert de resultaten van een analyse van gedistribueerde microgegevens. Het microBeRD-project, dat samenwerking omvat tussen nationale deskundigen die een gestandaardiseerde code en geharmoniseerde statistische procedures toepassen op beschikbare gegevens, meet de impact van O&O-steun in de 18 OESO-landen op basis van input additionaliteitsratio's.

De belangrijkste empirische bevindingen van het verslag van Appelt et al. (2020) zijn:

- De **bruto additionaliteitsratio** (Gross Additionality Ratio; GAR) ligt rond de 1,3. Dit betekent dat een extra eenheid belastingsteun voor O&O zich vertaalt in nog eens 1,3 eenheden O&O. Het effect op experimentele ontwikkeling is ongeveer twee keer zo groot als het effect op fundamenteel en toegepast onderzoek.
- Belastingprikkelers voor R&D verhogen niet alleen de uitgaven, maar ook de particuliere middelen die bedrijven aan R&D besteden. **Ze lijken geen effect te hebben op de loonkosten per eenheid R&D, wat erop wijst dat de effecten van belastingprikkelers niet worden geabsorbeerd door hogere lonen.** Bovendien stimuleren zij extra uitgaven voor R&D, zowel omdat bestaande ondernemingen hun uitgaven voor R&D verhogen (intensieve marge) als omdat nieuwe ondernemingen beginnen te investeren in R&D (uitgebreide marge).
- **De additionaliteit in termen van inputs van fiscale stimulansen voor O&O is hoger voor kleine ondernemingen (RAB gelijk aan 1,5) en middelgrote ondernemingen (1,0) dan voor grote ondernemingen (0,4).** Dit weerspiegelt het feit dat kleine ondernemingen gemiddeld minder in O&O investeren dan grote ondernemingen, en niet de economische omvang als zodanig. Evenzo wordt weinig additionaliteit in termen van inputs (0,2) waargenomen voor ondernemingen in zeer O&O-intensieve sectoren zoals geneesmiddelen, IT-productie en wetenschappelijk O&O.
- De verkennende analyse wijst op een iets hogere additionaliteit voor directe overheidsfinanciering van O&O (RAB 1.5) in vergelijking met fiscale stimulansen, en wijst op de mogelijke complementariteit tussen directe en indirecte steunmaatregelen. **Directe steunmaatregelen lijken het onderzoek meer te ondersteunen, terwijl belastingvoordelen voornamelijk verband houden met hogere niveaus van experimentele ontwikkeling.** Bovendien houdt een lager vennootschapsbelastingtarief ook verband met grotere investeringen in O&O door kleine ondernemingen.
- Schattingen op bedrijfsniveau van het effect van belastingprikkelers en directe financiering komen overeen met de gemiddelde effecten die in de microgeaggregeerde analyse worden gevonden, maar tonen ook aanzienlijke heterogeniteit in de additionaliteit van inputs tussen landen aan. Dit houdt deels verband met verschillen in het gebruik en de verdeling van indirecte en directe steunmaatregelen tussen verschillende soorten ondernemingen, wat de noodzaak onderstreept van een systematische studie naar het verband tussen het gebruik, het ontwerp en de resultaten van het innovatiebeleid.

3.3.5. Vergelijking van de resultaten

Uit een vergelijking van de rapporten Dumont (2022) en Bormans & Konings (2021) komen zowel contrasterende als parallelle resultaten naar voren. Het is van essentieel belang te onderstrepen dat beide verslagen robuuste effecten vertonen wanneer rekening wordt gehouden met de algehele mix van regionaal en federaal ondersteuningsbeleid.

- Als het gaat om Vlaamse subsidies, is het bewijs duidelijker voor additionaliteiten op inputs en outputs. Als het echter gaat om indirecte federale steun, is het beeld genuanceerder. Voor de steun via gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing zijn er aanwijzingen van positieve

additionele effecten op input, maar soms is er ook sprake van substitutie-effecten. De steun voor de vennootschapsbelasting laat een vrij negatief beeld zien wat betreft de additionaliteit van de inputs: in het beste geval zijn deze voordelen onbeduidend of leiden ze zelfs tot substitutie-effecten. Aan de andere kant zijn de additionaliteiten op de outputs positief voor dit soort steun. Zoals besproken in Dumont (2022), is het moeilijk om de resultaten van de vermindering van de vennootschapsbelasting op de productie te interpreteren. Bedrijven die er gebruik van maken zijn winstgevend. Als het gaat om belastingaftrek voor inkomsten uit patenten en innovatie, is het noodzakelijk om inkomsten uit innovatie te hebben om van het voordeel te profiteren. Er is dus per definitie een positieve correlatie tussen productie en deze belastingvoordelen: Hoe hoger de innovatieve productie, hoe hoger het belastingvoordeel. Het vaststellen van positieve effecten op de productie betekent dus niet dat deze belastingvoordelen een causaal effect op de productie hebben.

- De constatering van negatieve complementariteiten tussen de verschillende soorten maatregelen is een parallelle conclusie van de twee verslagen met betrekking tot de inputindicatoren. Dumont (2022) test, maar vindt geen sluitend resultaat over outputcomplementariteiten. Bormans & Konings (2021) vond echter ook negatieve complementariteiten in een analyse op basis van outputindicatoren.
- De effecten variëren ook naar gelang van de kenmerken van de in aanmerking genomen ondernemingen. Dumont (2022) laat zien dat grotere oudere ondernemingen voornamelijk worden getroffen door het substitutie-effect met steun voor de vennootschapsbelasting. Bormans & Konings (2021) stelt daarentegen vast dat kleine ondernemingen met minder dan 50 werknemers positieve inputvoordelen genieten wanneer zij subsidies ontvangen.

De studies op basis van de Belgische "Policy Mix"-databank komen grotendeels overeen met de resultaten van de OESO-studie:

- Uit een vergelijking tussen Dumont (2022) en internationale empirische waarnemingen komen parallelle conclusies naar voren met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid inzake indirecte O&O-steun. De additionaliteiten met betrekking tot inputs in verband met belastingsstimuli zijn gemiddeld positief, met een sterker effect voor kleine ondernemingen.
- Evenzo zijn er in een vergelijking tussen Bormans & Konings (2021) en internationaal empirisch bewijs parallelle conclusies over de doeltreffendheid van het beleid van rechtstreekse steun aan O&O. Beide studies leveren empirisch bewijs voor positieve additionaliteiten.
- Bovendien zijn zowel Dumont (2022) als Appelt et al. (2020) van mening dat de verschillende maatregelen verschillende niveaus van additionaliteit genereren. In het geval van indirecte vennootschapsbelastingsteun (belastingkrediet en octrooi-/innovatieaftrek) zijn er minder additionaliteiten. De geschatte additionaliteit voor de vrijstelling van bronbelasting is hoger dan voor subsidies. In MicroBeRD (Appelt et al. 2020) wordt de indirecte steun in België berekend op basis van de som van de vrijstelling van bronbelasting en het belastingkrediet. Bijgevolg is de geraamde additionaliteit lager dan die welke wordt verkregen indien de vrijstelling van bronbelasting afzonderlijk wordt opgenomen.
- Wat de complementariteit tussen directe en indirecte steun betreft, wijst Dumont (2022) op negatieve complementariteit op inputniveau. Appelt et al. (2020) suggereren echter positieve complementariteiten, aangezien directe steun onderzoek bevordert, terwijl indirecte steun

eerder verband houdt met experimentele ontwikkeling. De vraag is of dit een positief resultaat is. De argumenten voor overheidssteun gelden meer voor onderzoeksactiviteiten dan voor ontwikkeling. Dit is ook de reden waarom Europa lagere steunpercentages voor experimentele ontwikkeling toestaat dan voor fundamenteel of industrieel onderzoek. Het is niet echt positief voor de effectiviteit van overheidssteun dat belastingvoordelen activiteiten ondersteunen die naar verwachting minder resultaten en spin-offs zullen opleveren.

4. Opties « To-Be » en aanbevelingen

We onderzoeken toekomstige opties en aanbevelingen op vier belangrijke gebieden die verband houden met het optimaliseren van de doeltreffendheid van overheidssteun voor onderzoek en ontwikkeling:

- **Algemene waarschuwing** vanwege onzekerheid over de gevolgen van de uitvoering van pijler 2.
- **Domein 1:** Handhaving van de gedeeltelijke vrijstelling van betaling van bedrijfsvoorheffing voor O&O.
- **Domein 2:** Aanpassing van de aftrek voor innovatie-inkomsten.
- **Domein 3:** Bevordering van de doeltreffendheid van volledige steun.
- **Domein 4:** Bevorderen van een evenwicht tussen steun voor onderzoek en ontwikkeling.
- **Domein 5:** Uitvoering en follow-up van de aanbevelingen.

De vaststelling van een domein-specifieke benadering van aanbevelingen wordt gerechtvaardigd door de mate van onafhankelijkheid tussen de domeinen. Het besluit om de gedeeltelijke vrijstelling van bronbelasting voor O&O (domein 1) te handhaven, heeft bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs invloed op de wijze waarop de aanpassing van de IRD wordt uitgevoerd (domein 2). Bovendien is het mogelijk om, door elk gebied afzonderlijk te benaderen, een meer gedetailleerde analyse van opties en alternatieven uit te voeren, rekening houdend met de specifieke kenmerken en uitdagingen die specifiek zijn voor elk gebied. Dit maakt het mogelijk om aanbevelingen te formuleren die nauwkeuriger zijn en zijn aangepast aan elke context.

Daarnaast biedt een domein-specifieke aanpak meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen en nieuwe informatie. Als een gebied aanpassingen of herziening van aanbevelingen vereist, kan dit worden gedaan zonder dat dit noodzakelijkerwijs gevolgen heeft voor de andere gebieden. Domein 5 zal het mogelijk maken de aanbevelingen te integreren in een alomvattende aanpak.

Tabel 11 bevat de totale rechtstreekse subsidies van de regio's. Deze cijfers zijn noodzakelijk omdat in sommige aanbevelingen en voorgestelde opties rekening wordt gehouden met de wisselwerking tussen de steun die door verschillende overheidsniveaus wordt verleend. De vermelde bedragen

zijn de totalen voor de drie gewesten van België. In 2021, 2022 en 2023 bevat de tabel de door de regio's uitgevoerde steun. Voor de jaren 2024 en 2025 maken we gebruik van ramingen die zijn opgesteld op basis van een indexering van 2 % van het bedrag van het voorgaande jaar.

Tabel 11 – Totaal aan rechtstreekse O&O-subsidies van de regio's in miljoen EUR

Totaal rechtstreekse subsidies van regio's	In miljoen EUR *: geraamde bedragen op basis van een indexeringspercentage van 2 %
2021	869,1
2022	959,4
2023	963,8
2024	983,1*
2025	1.002,8*

4.1. Algemene waarschuwing : Onzekerheid door Pijler 2

De invoering van een wereldwijde minimumbelasting van 15% voor multinationals, de centrale pijler van de tweepijleroplossing van de OESO om de internationale belastingheffing te hervormen, zal in principe direct leiden tot hogere belastingen.⁵³ Dit effect treedt op wanneer multinationals niet langer in aanmerking komen voor steun waarmee hun belastingtarief onder de drempel van 15 % wordt gebracht. In de toekomst zal het nodig zijn om de omvang van de nieuwe belastinginkomsten die dit met zich meebrengt nauwkeurig te beoordelen. **Bovendien is het globale toepassingsgebied van deze minimumdrempel ook een troef voor België om extra belastinginkomsten te innen, aangezien er geen mogelijkheid zal zijn om te ontsnappen aan deze minimumbelasting.** Dit directe effect veronderstelt echter een gebrek aan aanpassing van het gedrag van ondernemingen, wat aanzienlijk kan zijn, met name voor een kleine economie als België. Evenmin houdt zij rekening met de wijzigingen in de belastingwetgeving die België reeds heeft vastgesteld om de negatieve gevolgen van pijler 2 voor MNO's die actief zijn in de O&O-sector te verminderen.

Deze nieuwe regel geeft aanleiding tot bezorgdheid over de mogelijke impact ervan op de aantrekkelijkheid van België voor bedrijven. Sommige bedrijven zouden kunnen overwegen hun activiteiten te verplaatsen naar landen met lagere effectieve belastingtarieven, wat zou kunnen leiden tot een verlies van banen en belastinginkomsten voor België. Anderen zouden hun

⁵³ Deze maatregel, die sinds 2024 van kracht is, verplicht multinationals met een wereldwijde omzet van meer dan 750 miljoen EUR om een effectief belastingtarief van ten minste 15 % te betalen in elk van de landen waarin zij actief zijn.

belastingstructuren en -strategieën kunnen aanpassen om de impact van pijler 2 tot een minimum te beperken, wat complexe gevolgen kan hebben voor de Belgische economie.

De impact van pijler 2 op België is nog zeer onzeker. Aangezien deze onzekerheid van invloed is op alle aanbevelingen en gevolgen voor de begroting die we tot nu toe kunnen doen, zijn een zeer voorzichtige benadering en een houding van voortdurende herbeoordeling van de context, de beschikbare informatie en optimaal beleid nodig.

Bovendien maakt onzekerheid over de aanpassingsstrategieën van bedrijven het moeilijk om de impact van pijler 2 op België nauwkeurig te beoordelen. De Belgische autoriteiten moeten de situatie nauwlettend in de gaten houden en bereid zijn hun beleid zo nodig aan te passen om de gevolgen voor de begroting te beheersen en de aantrekkelijkheid van het land voor bedrijven te behouden. Dit fenomeen, dat van bijzonder belang is voor België vanwege zijn specialisatie in hightechsectoren, kan leiden tot een verlies van geschoolde banen, expertise en waardevolle knowhow voor de Belgische economie.

Deze context zou multinationale ondernemingen ertoe kunnen aanzetten druk uit te oefenen op de Belgische belastingautoriteiten om wijzigingen in de belastingregels in hun voordeel te verkrijgen. Deze druk kan de vorm aannemen van verzoeken om vrijstellingen, aanvullende belastingverlagingen of wijzigingen van het belastingkredietstelsel in verband met de aftrek voor innovatie-inkomsten. Het is belangrijk dat de Belgische regering waakzaam blijft voor deze druk en ervoor zorgt dat eventuele wijzigingen in het belastingstelsel eerlijk en billijk zijn voor alle belastingplichtigen om de integriteit van het Belgische belastingstelsel te behouden en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn niet in gevaar te brengen.

Om dit te doen, is het essentieel om belastingbeslissingen te baseren op een analyse van de economische en budgettaire gevolgen. Een dialoog met multinationale ondernemingen kan ook helpen om hun zorgen te begrijpen en wederzijds aanvaardbare oplossingen te vinden die het concurrentievermogen van België in stand houden en tegelijkertijd de eerlijkheid en duurzaamheid van het belastingstelsel waarborgen.

De autoriteiten moeten voorzichtig zijn omdat multinationale ondernemingen de accumulatie van hun belastingkredieten voor innovatie kunnen versnellen, wat zou leiden tot een toename van de reserves van deze kredieten. Dit zou de houdbaarheid van de Belgische begroting op lange termijn kunnen ondermijnen, aangezien innovatiegerelateerde belastingkredieten uiteindelijk door de staat kunnen worden terugbetaald. Om dit risico te beperken, moeten we kijken naar de doeltreffendheid van het innovatiegerelateerde belastingkredietstelsel en indien nodig wijzigingen overwegen, zoals we doen in punt 4.3. Dit kan inhouden dat de omvang van dergelijke belastingkredieten wordt beperkt, dat ze worden gekoppeld aan specifieke innovatieprestaties of dat ze aan strengere voorwaarden worden onderworpen.

Om de potentiële risico's in verband met de invoering van de tweede OESO-pijler te beperken, moet de Belgische regering een doeltreffend monitoringsysteem invoeren om het effect van deze maatregel op het bedrijfsleven en de Belgische economie in het algemeen te meten.

Deze monitoring moet betrekking hebben op verschillende indicatoren, zoals bedrijfsverplaatsingen, buitenlandse directe investeringen, belastinginkomsten en werkgelegenheid. Op basis van de verzamelde gegevens moet de Belgische regering bereid zijn haar beleid indien nodig aan te passen om de aantrekkelijkheid van het land voor multinationale ondernemingen te behouden en tegelijkertijd te zorgen voor een evenwichtige begroting. Hierbij kan het gaan om het aanpassen van bestaande fiscale prikkels, het invoeren van nieuwe steunprogramma's of het wijzigen van regelgeving.

Het is belangrijk dat de Belgische regering een proactieve en flexibele aanpak hanteert om zich aan te passen aan de nieuwe realiteit die door pijler 2 wordt opgelegd. Door te anticiperen op veranderingen en snel te reageren op nieuwe uitdagingen, kan België zijn positie als aantrekkelijk zakencentrum voor multinationals behouden en tegelijkertijd zorgen voor het evenwicht van de overheidsfinanciën, de welvaart en het concurrentievermogen van zijn economie op lange termijn.

4.2. Domein 1 : Handhaving van de gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O

Tabel 12 bevat een lijst van de belangrijkste opties in zone 1 en de gevolgen ervan voor de begroting. Het ongewijzigd laten van de huidige maatregel (optie **1.1.**) heeft het voordeel van eenvoud en voorspelbaarheid voor bedrijven, waardoor zij hun activiteiten met een gerust hart kunnen plannen. Bovendien vermijdt het leren en het implementeren van nieuwe procedures of voorschriften.

Optie 1.2 is de gedeeltelijke vrijstelling van de storting van de bedrijfsvoorheffing op de salarissen van onderzoekers te verhogen van 80% naar 90%. Deze maatregel heeft als voordeel dat hij aantrekkelijker is voor ondernemingen en dus investeringen in O&O stimuleert, en kan ook nieuwe ondernemingen naar het grondgebied trekken. Deze optie brengt echter hogere kosten met zich mee voor de staatsbegroting, die mogelijk bezuinigingen op andere gebieden vereist. Evenzo **komt optie 1.3 overeen met** een uitbreiding van de voorwaarden om voor deze gedeeltelijke vrijstelling in aanmerking te komen tot meer ondernemingen of soorten toegestane onderzoeksactiviteiten. Dit zou een breder scala aan bedrijven en O&O-projecten ten goede komen en meer samenwerking en open soorten O&O-projecten aanmoedigen. Deze optie leidt echter tot een grotere administratieve complexiteit en een risico op misbruik. Het geraamde effect van optie 1.3 op de begroting, uitgaande van een uitbreiding met 5 % van alle begunstigden van de gedeeltelijke vrijstelling.

In tegenstelling tot optie 1.3. stelt **optie 1.4.**, gezien de hoge kosten van deze maatregel, voor om de subsidieerbaarheid te beperken en is het veronderstelde effect hier gebaseerd op de aanname van een daling met 20 %. Het is mogelijk aanvullende voorwaarden voor het verkrijgen van dat

belastingvoordeel in te voeren. Dit zou bijvoorbeeld de gedeeltelijke vrijstelling kunnen beperken tot ondernemingen die investeren in prioritaire O&O-gebieden, bepaalde innovatiedoelstellingen verwezenlijken of banen scheppen. Tot slot **is er optie 1.5**, die erin bestaat de gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O te verminderen. Ondanks begrotingsbesparingen, die hier op basis van 25 % worden berekend, moet deze optie alleen als laatste redmiddel worden beschouwd, aangezien zij bedrijfsinvesteringen in O&O sterk zou kunnen ontmoedigen, met negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen in deze sector. Deze optie kan worden overwogen, maar moet worden voorafgegaan door een grondig onderzoek van de gevolgen.

Tabel 12 – Budgettaire gevolgen van opties in domein 1 voor het jaar 2025 in miljoen EUR

Optie (miljoen EUR)	Fiscale uitgaven		Directe ondersteuning		Steun m.b.t. de sociale zekerheid	Totaal		
	Gedeeltelijke vrijstelling	Autre	Federaal	Regionaal		Federaal	Regionaal	Totaal
1.1. Handhaving van de status quo	1.751,5	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.463,8	1.002,8	4.466,6
1.2. Verhoging van het percentage gedeeltelijke vrijstelling tot 90 %	1.970,5	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.682,7	1.002,8	4.685,5
1.3. Uitbreiding van de subsidieerbaarheid met 5%	1.839,1	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.551,4	1.002,8	4.554,1
1.4. Beperking van de subsidieerbaarheid met 20%	1.401,2	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.113,5	1.002,8	4.116,2
1.5 Verlaging van het percentage gedeeltelijke vrijstelling tot 60 %	1.313,6	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.025,8	1.002,8	4.028,6

Geraamde budgettaire gevolgen van de opties voor domein 1

Optie 1.1 stemt overeen met de raming van de budgettaire gevolgen bij ongewijzigd beleid in 2025, zoals in Tabel 1. Wat de opties 1.2 tot en met 1.5 betreft, is de enige categorie die wordt gewijzigd, de belastinguitgaven van gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van bronbelasting waarop een factor wordt toegepast met betrekking tot het ongewijzigde beleidsbedrag van 1751,5 miljoen EUR. Bij optie 1.2 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor van 90%/80% om de verhoging van het percentage van de gedeeltelijke vrijstelling weer te geven. Bij optie 1.3 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor 1,05 om de stijging van de subsidieerbaarheid met 5 % weer te geven. Bij optie 1.4 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor 0,80 om de daling van de subsidieerbaarheid met 20 % weer te geven. In optie 1.5 wordt deze vermenigvuldigd met een factor 60/80 % om rekening te houden met de daling van het percentage gedeeltelijke vrijstelling.

De in dit deel voorgestelde ramingen moeten met grote voorzichtigheid worden benaderd, aangezien zij zijn afgeleid van een bruto en vereenvoudigde berekening die geen rekening houdt met complexere fiscale aspecten en indirecte aanpassingen die het beleid kan teweegbrengen. Er moet rekening mee worden gehouden dat de cijfers waarop de begrotingsvariaties worden berekend, zelf al schattingen zijn. De in de opties voorgestelde variatiepercentages moeten als voorbeelden worden gezien en kunnen vrij worden aangepast aan de beleidsdoelstellingen en budgettaire beperkingen.

Aanbeveling 1: De fiscale maatregel van gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van bronbelasting is zeer nuttig en daarom kan worden aanbevolen deze in de toekomst te blijven gebruiken. Dit kan overeenkomen met de opties 1.1, 1.2 of 1.3, afhankelijk van de prioriteiten.

Zoals blijkt uit Tabel 7 betreffende de verschillende aanpassingen van de vrijstellingspercentages of het toepassingsgebied, maakt de flexibiliteit van deze stimulans het een beleidsinstrument bij uitstek.

De redenen voor deze aanbeveling worden hieronder uiteengezet. Deze aanbeveling vloeit voort uit de **additionaliteiten die** de maatregel genereert. Een van de sterkste argumenten voor handhaving van de gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O is immers het multiplicatoreffect ervan op de bedrijfsinvesteringen. Uit studies is gebleken dat ondernemingen voor elke euro aan verleende belastingvrijstelling meer dan één euro investeren in O&O. Dit betekent dat de maatregel "extra's" genereert, d.w.z. ondernemingen aanmoedigt extra middelen aan onderzoek en ontwikkeling te besteden die zij anders niet zouden hebben geïnvesteerd.

Het is belangrijk op te merken dat het multiplicatoreffect van de gedeeltelijke vrijstelling zich niet noodzakelijkerwijs voordoet bij alle stimulansen voor O&O. Sommige maatregelen kunnen inderdaad een verdringingseffect hebben, wat betekent dat zij ondernemingen stimuleren om

particuliere financiering van O&O-investeringen te vervangen door overheidssteun. De gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de beroepsvoorheffing voor R&D lijkt daarentegen een positief additionaliteitseffect te hebben, waardoor het een bijzonder doeltreffend instrument is om investeringen in R&D te stimuleren.

Een andere rechtvaardiging voor deze aanbeveling is dat het effect van de maatregel van gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O resulteert in een overheersend kwantiteitseffect. Dit betekent dat de maatregel vooral een toename van het aantal O&O-activiteiten van bedrijven stimuleert, in plaats van een verhoging van de individuele salarissen van onderzoekers.

Dit is om verschillende redenen gunstig. Ten eerste genereert het verhogen van de hoeveelheid R&D meer nieuwe ideeën, ontdekkingen en innovaties. Dit kan leiden tot de creatie van nieuwe producten, diensten en processen, waardoor het concurrentievermogen van bedrijven en de Belgische economie als geheel wordt versterkt. Ten tweede stimuleert innovatie de economische groei door nieuwe zakelijke kansen, nieuwe banen en belastinginkomsten te genereren. In de derde plaats toont het kwantiteitseffect aan dat de gedeeltelijke vrijstelling van bronbelasting ondernemingen daadwerkelijk stimuleert om meer in O&O te investeren.

Vanwege **de overwegingen van pijler 2, d.w.z. de minimale vennootschapsbelasting**, is het ook aantrekkelijker om instrumenten te gebruiken die via de personenbelasting werken, aangezien dit **negatieve gevolgen voor O&O-uitgaven zou kunnen voorkomen**.

De invoering van een wereldwijde minimumvennootschapsbelasting in het kader van het BEPS-initiatief van de OESO zou indirecte gevolgen kunnen hebben voor de O&O-investeringen van Belgische ondernemingen, aangezien multinationale ondernemingen zouden kunnen worden gestimuleerd om hun O&O-uitgaven in landen met een hoge belastingdruk, zoals België, te verminderen om hun blootstelling aan de minimumbelasting tot een minimum te beperken. De gedeeltelijke vrijstelling van bronbelasting voor O&O kan een belangrijke rol spelen bij het verzachten van deze potentiële negatieve effecten.

Bovendien lijkt het aannemelijk dat het effect van de belastingmaatregelen **voor kmo's** met weinig O&O niet zal worden **beïnvloed door overwegingen van pijler 2 dankzij de gedeeltelijke vrijstelling van het betalen van bedrijfsvoorheffing, omdat het onwaarschijnlijk is dat de minimumbelasting voor deze ondernemingen bindend zal zijn**. Dit geldt in ieder geval alleen voor ondernemingen met een jaaromzet van meer dan 750 miljoen EUR. Het is belangrijk op te merken dat kmo's een gevoelige categorie zijn in het economische landschap. Hun kwetsbaarheid voor marktschommelingen en hun sleutelrol in de economie maken gerichte steun van essentieel belang. Het is dus een aanzienlijk voordeel om deze categorie te richten op belastingmaatregelen die op hen van invloed zijn, aangezien dit hun veerkracht en innovatiecapaciteit versterkt. **Het temporele karakter van deze maatregel kan met name gunstig zijn voor kmo's, die soms moeite hebben om financieringsbronnen te vinden, aangezien deze onmiddellijk liquiditeit vrijmaakt, in tegenstelling tot andere maatregelen die aanwerving vereisen en pas na twee boekjaren van kracht zijn**.

De fiscale maatregel van gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de roerende voorheffing heeft vele voordelen. Deze voordelen omvatten aanzienlijke positieve effecten, zoals blijkt uit de respectieve verslagen. Deze maatregel slaagt erin het risico in verband met de onzekerheid van de

O&O-resultaten te verminderen, waardoor ondernemingen meer zekerheid krijgen. Deze maatregel heeft ook het voordeel dat hij niet wordt beperkt door pijler 2. Dit maakt een nauwkeurigere beoordeling van het effect van de maatregel mogelijk, zonder mogelijke interferentie of verwarring.

In termen van eigenschappen heeft deze maatregel verschillende positieve kenmerken. Het creëert additionaliteit en stimuleert bedrijven om meer in O&O te investeren dan anders het geval zou zijn. Het is ook effectief in het bereiken van de gestelde doelen. Bovendien is het efficiënt, het bereiken van deze doelstellingen tegen de laagste kosten. Eerlijkheid is een andere belangrijke eigenschap van deze maatregel. Het komt alle bedrijven ten goede, ongeacht hun omvang of sector van activiteit. Tot slot is deze maatregel transparant. Bedrijven zijn zich bewust van de voorwaarden om in aanmerking te komen en hoe het belastingvoordeel moet worden berekend, waardoor een duidelijke en niet-verrassende uitvoering mogelijk is. We benadrukken echter het belang van effectieve communicatie over de belastingmaatregel, zodat bedrijven worden geïnformeerd over de voordelen en het gebruik ervan.

De fiscale maatregel van gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van de roerende voorheffing heeft weliswaar vele voordelen, maar heeft ook bepaalde nadelen. Allereerst is het essentieel om een duidelijke definitie van O&O te hebben, zoals bepaald in het Frascati-handboek. Zonder een dergelijke definitie kan er verwarring ontstaan met innovatie, wat kan leiden tot misverstanden en verkeerde toepassingen.

Daarnaast bestaat er bezorgdheid dat een deel van het belastingvoordeel kan leiden tot hogere lonen, wat kan leiden tot winstlekkage. Dit zou de doeltreffendheid van de maatregel kunnen verminderen en het positieve effect ervan op de economie kunnen verminderen. De kosten van de belastingmaatregel zijn ook een belangrijke factor om rekening mee te houden. Het heeft aanzienlijke kosten voor de staatsbegroting, wat de uitvoering of uitbreiding ervan zou kunnen beperken. De goedkeuring van deze maatregel zou een heroriëntatie van de belastingmiddelen kunnen aanmoedigen, wat betekent dat andere belastingvoordelen geleidelijk moeten worden afgeschaft om deze nieuwe verlichting te financieren.

Er zijn alternatieven voor deze belastingmaatregel die elkaar niet uitsluiten. Directe subsidies zijn bijvoorbeeld doelgerichter en kunnen bedrijven die ze het hardst nodig hebben beter ondersteunen. Een belastingkrediet is een ander alternatief waarmee bedrijven het bedrag van de uitgaven in R&D rechtstreeks van hun belasting kunnen aftrekken. Ten slotte kan gerichte belastingvermindering worden verleend aan bedrijven die investeren in specifieke R&D-gebieden van sociaal of strategisch belang die de overheid besluit te bevorderen.

Om deze maatregel ten uitvoer te leggen, kan het in voorkomend geval nodig zijn de voor de uitvoering ervan geldende wetgeving aan te passen. Dit betekent dat het begrip O&O duidelijk moet worden gedefinieerd, bijvoorbeeld door te verwijzen naar het Frascati-handboek. Ook moeten de voorwaarden worden vastgesteld om voor de belastingmaatregel in aanmerking te komen, zoals het soort subsidiabele uitgaven en het maximumbedrag van de vrijstelling.

Om ervoor te zorgen dat de belastingmaatregel in overeenstemming met de regels wordt gebruikt, kan worden overwogen de controles te versterken. Dit houdt in dat procedures worden ingevoerd of versterkt om na te gaan of ondernemingen voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen en aan de regels voor de berekening van het belastingvoordeel. Het is ook wenselijk om,

voor zover mogelijk, controles achteraf uit te voeren om na te gaan of ondernemingen het belastingvoordeel inderdaad hebben gebruikt om O&O-activiteiten te financieren.

Wij stellen voor de doeltreffendheid van de belastingmaatregel regelmatig te beoordelen en de gevolgen ervan voor bedrijven en de economie te monitoren. Dit betekent dat prestatie-indicatoren moeten worden ingevoerd om de doeltreffendheid van de belastingmaatregel te meten, zoals het aantal ondernemingen dat van de maatregel profiteert, het totale bedrag aan verleende belastingvoordelen en het effect van de maatregel op O&O-investeringen. Er zijn ook effectbeoordelingen nodig om de effecten van de belastingmaatregel op bedrijven en de economie te beoordelen, zoals het scheppen van banen, economische groei en innovatie.

4.3. Domein 2 : Aanpassing van de aftrek voor innovatie-inkomsten

De innovatie-inkomensaftrek, geïntroduceerd in 2016, is een belastingstelsel met een hoog aftrekpercentage van 85% dat tot doel heeft innovatie te stimuleren door bedrijven een aanzienlijke aftrek te bieden op inkomsten die worden gegenereerd door bepaalde soorten intellectuele eigendom. Hier zijn de voorgestelde opties op dit gebied, die opnieuw aanpasbare voorbeelden zijn.

Optie 2.1 is de inhoudingen voor innovatie-inkomsten in hun huidige vorm te handhaven. Deze optie biedt bedrijven een stabiel en voorspelbaar belastingklimaat, stimuleert langetermijninvesteringen in innovatie en voorkomt mogelijke verstoringen en onzekerheid als gevolg van aanzienlijke wijzigingen in het DRI-beleid.

Optie 2.2 is om het aftrekpercentage te verhogen van 85 % naar 100 %. Deze stijging zou bedrijven verder kunnen stimuleren om te investeren in innovatie, wat zou kunnen leiden tot hogere uitgaven voor O&O en de ontwikkeling van meer innovatieve producten en diensten en meer buitenlandse investeringen naar België zou kunnen aantrekken, aangezien bedrijven het belastingstelsel van het land aantrekkelijker zouden kunnen vinden voor innovatieactiviteiten. Dit kan echter leiden tot een aanzienlijke vermindering van de belastinginkomsten van de overheid, waardoor de overheidsfinanciën in gevaar kunnen komen. Het is mogelijk dat het niet effectief gericht is op de meest veelbelovende innovatieprojecten, aangezien bedrijven kunnen profiteren van een hoog aftrekpercentage, zelfs voor innovaties met minder impact.

Optie 2.3 is het criterium om in aanmerking te komen voor de IRD aan te scherpen. Deze optie zorgt ervoor dat de IRD gericht is op echte innovatieactiviteiten met een groot potentieel voor economische impact en het risico op misbruik kan verminderen en ervoor kan zorgen dat belastingvoordelen niet worden toegekend aan minder innovatieve ondernemingen. Bovendien kan het de algehele effectiviteit van het DRI-beleid verbeteren door zich te concentreren op de projecten met de grootste kans op succes. Aan de andere kant dreigt dit de administratieve lasten voor bedrijven te vergroten doordat de aanvraag voor IRD's complexer en tijdrovender wordt en

het risico bestaat dat sommige veelbelovende innovatieprojecten die niet aan de strengere criteria voldoen, worden uitgesloten.

Optie 2.4. is om het aftrekpercentage te verlagen van 85% naar 40%. Deze optie zou de budgettaire gevolgen van de IRD kunnen verminderen en de bezorgdheid over het verlies aan overheidsinkomsten kunnen wegnemen, bedrijven ertoe kunnen aanzetten efficiënter te zijn in hun innovatieactiviteiten, aangezien zij een kleiner belastingvoordeel zouden ontvangen. In ruil daarvoor zou dit de stimulans voor bedrijven om in innovatie te investeren aanzienlijk kunnen verzwakken, wat mogelijk zou kunnen leiden tot een daling van de O&O-uitgaven en de innovatieproductie. Als verdere aanpassingen uitblijven, kan dit tot gevolg hebben dat België minder concurrerend wordt bij het aantrekken van buitenlandse investeringen in innovatiegedreven industrieën en dat risicovolle en potentieel revolutionaire innovatieprojecten worden ontmoedigd.

Tot slot **moet optie 2.5** voorzien in een geleidelijke verlaging van het aftrekpercentage en een geleidelijke versterking van de subsidiabiliteitscriteria. Om het effect van een aanzienlijke verlaging van het aftrekpercentage te beperken, kan een gefaseerde aanpak worden overwogen, waardoor ondernemingen hun beleggingsstrategieën en -plannen kunnen aanpassen. Een verlaagd maar aantrekkelijk aftrekpercentage zou de stimulans voor innovatie in stand houden. Versterking van de subsidiabiliteitscriteria zou belastingvoordelen richten op echte innovatieprojecten. Deze aanpak kan echter innovatie vertragen en vereist een zorgvuldige planning. Er moet een transparant plan voor de geleidelijke verlaging van het aftrekpercentage worden opgesteld om bedrijven een voorspelbaar tijdschema voor de aanpassing te bieden. De subsidiabiliteitscriteria zouden geleidelijk worden aangescherpt. Door een progressieve en goed gestructureerde aanpak toe te passen, kunnen beleidsmakers de noodzaak om innovatie te stimuleren effectief afwegen tegen fiscale voorzichtigheid en zorgen voor een efficiënt gebruik van overheidsmiddelen. Continue monitoring, evaluatie en aanpassing zouden essentieel zijn om het effect van het beleid te maximaliseren en het innovatieconcurrentievermogen van België op lange termijn te ondersteunen.

Tabel 13 – Budgettaire gevolgen van de opties in domein 2 voor het jaar 2025 in miljoen EUR

Option (MEUR)	Fiscale uitgaven		Directe steun		Steun i.v.m. sociale zekerheid	Totaal		
	Gedeeltelijke vrijstelling	Andere	Federaal	Regionaal		Federaal	Regionaal	Totaal
2.1. Handhaving van de status quo	1.751,5	889,1	714,6	1.002,8	109,5	3.464,8	1.002,8	4.467,6
2.2. Verhoging van het aftrekpercentage van 85% naar 100%	1.751,5	979,9	714,6	1.002,8	109,5	3.555,6	1.002,8	4.558,3
2.3. Versterking van de subsidiabiliteitscriteria van 10 %	1.751,5	837,7	714,6	1.002,8	109,5	3.413,3	1.002,8	4.416,1

2.4. Verlaging van het aftrekpercentage van 85% naar 40%	1.751,5	616,8	714,6	1.002,8	109,5	3.192,5	1.002,8	4.195,2
2.5. Geleidelijke verlaging van het aftrekpercentage en geleidelijke versterking van de subsidiabiliteits-criteria	1.751,5	828,6	714,6	1.002,8	109,5	3.404,3	1.002,8	4.407,0

Geraamde budgettaire gevolgen van de opties van deelgebied 2

Optie 2.1 stemt overeen met de raming van de budgettaire gevolgen bij ongewijzigd beleid in 2025, zoals in Tabel 1. Voor de opties 2.2 tot en met 2.5 is de enige categorie die wordt gewijzigd die van andere belastinguitgaven via het bedrag bij ongewijzigd beleid voor de IRD van 514,4 miljoen EUR waarop een factor wordt toegepast.⁵⁴ Bij optie 2.2 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor van 100 %/85 % om de verhoging van het aftrekpercentage weer te geven. In optie 2.3 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor 0,9 om rekening te houden met de verhoogde subsidiabiliteitscriteria. Bij optie 2.4 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor 40-85% om de belangrijkste daling van het aftrekpercentage weer te geven. Bij optie 2.5 wordt het bedrag vermenigvuldigd met een factor 75-85% om de geringe daling van het aftrekpercentage weer te geven.

Aanbeveling 2: Steun in de vorm van inhoudingen op innovatie-inkomsten moet worden verminderd. Dit kan overeenkomen met de opties 2.3., 2.4. of 2.5.

De belangrijkste redenen voor aanbeveling 2 zijn de volgende. Ten eerste zijn er geen **aanwijzingen voor positieve additionaliteiten** in het geval van de outputs van het O&O-proces. De aftrek van innovatie-inkomsten heeft mogelijk niet geleid tot een meetbare toename van de onderzoeks- en ontwikkelingsresultaten. Hoewel dit niet formeel kan worden aangetoond, zou dit kunnen voortvloeien uit het feit dat de ondernemingen die van de IRD profiteren, hoe dan ook in R&D zouden hebben geïnvesteerd, zelfs zonder de fiscale stimulans. In dit geval stimuleert de IRD geen nieuwe O&O-activiteiten, maar subsidieert zij eenvoudigweg activiteiten die hoe dan ook zouden hebben plaatsgevonden. Het meten van O&O-resultaten kan echter moeilijk zijn. O&O-outputs zijn niet beperkt tot patenten of nieuwe producten op de markt, maar kunnen ook procesverbeteringen of efficiëntieverbeteringen omvatten die moeilijker te kwantificeren zijn.

⁵⁴ Het bedrag van 889,1 miljoen EUR komt overeen met 514,4 miljoen EUR voor het IRD en 374,7 miljoen EUR voor andere belastinguitgaven in 2025.

In tegenstelling tot vrijstellingen van bronbelasting die alle lopende projecten ondersteunen, bestaat het risico dat innovatieve projecten met een hoog risico die zich nog in de beginfase van onderzoek en ontwikkeling bevinden, worden uitgesloten als de steun alleen gericht is op projecten die reeds concrete resultaten hebben opgeleverd. Hoewel deze projecten potentieel veelbelovend zijn, brengen zij vaak een hoge mate van onzekerheid met zich mee en kunnen zij particuliere investeringen ontmoedigen vanwege het risicovolle karakter ervan. Doordat de steun alleen gericht is op reeds voltooide projecten, wordt innovatie mogelijk niet optimaal gestimuleerd, aangezien er geen rekening wordt gehouden met het potentieel van lopende O&O-projecten.

Een andere reden is dat het **risico aan de outputzijde al is geconcretiseerd**. Het argument dat een onderneming die inkomsten uit innovatie genereert, reeds succes heeft geboekt en daarom minder behoefte heeft om haar O&O te stimuleren, is bijzonder relevant voor de analyse van de doeltreffendheid van de DRI. De logica achter de DRI is immers om financiële steun te verlenen aan bedrijven om hen aan te moedigen te investeren in risicovolle en potentieel onrendabele innovatieprojecten. Zodra een bedrijf inkomsten genereert uit innovatie, betekent dit dat zijn O&O-inspanningen hebben geresulteerd in commercieel levensvatbare producten of diensten. In dit verband is het twijfelachtig om een dergelijke grote belastingaftrek aan deze ondernemingen te blijven toekennen, aangezien zij reeds het stadium van initiële innovatie hebben doorstaan en winst genereren. **Wanneer bedrijven investeren in O&O, doen ze dat vaak op basis van een voorspelbaar fiscaal kader en de impliciete belofte dat fiscale stimuli, zoals innovatie-inkostenaftrek, blijven bestaan.** Als de overheid deze fiscale prikkels plotseling vermindert of wegneemt, kan dit een gevoel van onrechtvaardigheid en verraad creëren bij bedrijven die al hebben geïnvesteerd op basis van de vorige regels. Deze beleidswijziging kan bedrijven ook ontmoedigen om in de toekomst in O&O te investeren, omdat ze vrezen dat de spelregels opnieuw zullen veranderen en dat hun investeringen niet winstgevend zullen zijn, wat een negatief effect kan hebben op innovatie en economische groei op lange termijn en het vertrouwen van bedrijven in de overheid kan ondermijnen en hen minder geneigd kan maken om in de toekomst samen te werken met beleidsmakers.

Als verminderingen van de aftrek van innovatie-inkomsten nodig zijn, kunnen overheden **mitigerende maatregelen** overwegen om bedrijven te beschermen die al in O&O hebben geïnvesteerd, zoals overgangsperioden of compenserende belastingkredieten. Beleidsmakers moeten de potentiële langetermijneffecten van hun belastingbeslissingen op innovatie en economische groei zorgvuldig beoordelen voordat ze ingrijpende veranderingen doorvoeren.

Bovendien **is de maatregel aan de outputzijde via de belastingaftrek voor innovatie-inkomsten minder gericht dan in het verleden, toen deze alleen betrekking had op octrooi-inkomsten.** Dit kan het risico van misbruik en verlies van doeltreffendheid van de steun met zich meebrengen. De uitbreiding van de aftrek van innovatie-inkomsten die verder gaat dan patentinkomsten om andere soorten intellectuele eigendom op te nemen, heeft de targeting ervan verwaterd. Dit betekent dat DRI nu ten goede kan komen aan bedrijven die niet echt innoveren. Verlaging van het IRD-aftrekpercentage zou een zekere mate van stimulans voor innovatie handhaven en tegelijkertijd de kosten voor de overheid verlagen. Door de uitbreiding van de IRD is de regeling complexer geworden, waardoor het risico op misbruik door ondernemingen die hun belastingen tot een minimum willen beperken, is toegenomen. Strengere subsidiabiliteitscriteria en meer toezicht kunnen de kans op misbruik beperken.

Om het gebruik van de IRD te optimaliseren en overconcentratie van belastingvoordelen bij een klein aantal ondernemingen te voorkomen, wordt aanbevolen een plafond voor in aanmerking komende inkomsten in te voeren. Dit plafond moet op een redelijk niveau worden vastgesteld, rekening houdend met de behoeften van het bedrijfsleven en de budgettaire beperkingen van de staat. Om de billijkheid tussen de verschillende entiteiten te waarborgen, is het passend het plafond aan te passen aan de omvang van de onderneming en de sector waarin zij actief is. Kleine en middelgrote ondernemingen zouden dus kunnen profiteren van een hoger plafond in verhouding tot hun omvang, terwijl grote ondernemingen genoeg zouden moeten nemen met een restrictiever plafond. Rekening houdend met de activiteitssector zou het ook mogelijk zijn het plafond te moduleren op basis van het investeringsniveau in O&O dat kenmerkend is voor elk gebied.

Om een efficiënt gebruik van O&O-middelen aan te moedigen, kan een progressief systeem worden overwogen om het aftrekpercentage boven het maximum te verlagen. Dit systeem zou kunnen inhouden dat een maximumaftrekpercentage wordt toegepast voor inkomsten onder de bovengrens en dat dat percentage vervolgens geleidelijk wordt verlaagd voor inkomsten boven de bovengrens. Deze aanpak zou ondernemingen ertoe aanzetten hun O&O-investeringen te optimaliseren en het rendement van overheidsmiddelen te maximaliseren.

De invoering van een inkomstenplafond, afgestemd op de omvang van de onderneming en de sector waarin zij actief is, in combinatie met een progressief systeem van verlaging van het aftrekpercentage, zou het mogelijk maken de IRD doeltreffender te richten, waardoor ondernemingen die O&O-activiteiten met een hoge toegevoegde waarde verrichten, worden bevoordeeld, terwijl de budgettaire houdbaarheid van de maatregel behouden blijft. De geleidelijke en afgemeten aanpak stelt bedrijven in staat zich geleidelijk aan te passen aan veranderingen, waardoor plotselinge verstoringen en plotselinge investeringsverliezen worden vermeden. Bovendien biedt het bedrijven zichtbaarheid op lange termijn, waardoor ze hun innovatiestrategieën dienovereenkomstig kunnen plannen.

Door de subsidiabiliteitscriteria te versterken, kunnen de voordelen worden geconcentreerd op projecten met een reëel innovatiepotentieel en een grote economische toegevoegde waarde. Het vermindert ook het risico van misbruik en misbruik van de IRD door ondernemingen die geen doeltreffende O&O-activiteiten verrichten. Het optimaliseren van de budgettaire impact is ook een belangrijk element. De geleidelijke verlaging van het aftrekpercentage maakt het mogelijk de omvang van de belastinguitgaven in verband met de IRD te controleren, waardoor de houdbaarheid van de begroting van het programma op lange termijn behouden blijft. Het voorkomt ook een buitensporige concentratie van steun onder een klein aantal ondernemingen, door belastingvoordelen eerlijker te verdelen.

De verlaging van de innovatie-inkomensaftrek in België zou verschillende potentiële nadelen kunnen hebben. Ten eerste zou dit een negatief effect kunnen hebben op O&O-activiteiten en een risico op verplaatsing kunnen inhouden. Een verlaging van de IRD zou ondernemingen immers kunnen ontmoedigen om te investeren in O&O-activiteiten in België, waardoor innovatie en het concurrentievermogen van het land worden belemmerd. Dit risico is des te groter voor multinationals, die in de verleiding kunnen komen om hun O&O-activiteiten te verplaatsen naar landen waar fiscale prikkels gunstiger zijn. Ten tweede is er potentiële weerstand van bedrijven en onzekerheid over hun reacties. Ondernemingen, en met name multinationals, zullen zich

waarschijnlijk verzetten tegen een verlaging van de IRD. Hun langetermijnrespons is onzeker en kan de verplaatsing van hun bedrijven, bezuinigingen op O&O-investeringen of juridische stappen omvatten. Ten derde kan de complexiteit van het definiëren en moduleren van plafonds een probleem vormen. De vaststelling van het maximum van de subsidiabele uitgaven roept verschillende vragen op: Moeten we euro's of een percentage gebruiken? Welke berekeningsgrondslag moet worden gebruikt (omzet, O&O-uitgaven, winst)? Het is ook noodzakelijk om te bepalen hoe het niveau van het plafond moet worden ingesteld. Moet dit bijvoorbeeld gebeuren op basis van een bedrag per bedrijf of per groep? Latere wijzigingen van de maxima zouden bepaalde afhankelijke ondernemingen van de maximale steun kunnen uitsluiten.

Ten slotte bestaat het risico dat ondernemingen die aanzienlijke steun nodig hebben, worden uitgesloten. Als de plafonds te laag worden vastgesteld, zouden innovatieve ondernemingen met aanzienlijke financieringsbehoeften van de RIE kunnen worden uitgesloten. Dit zou het risico inhouden dat de ongelijkheden tussen ondernemingen toenemen en dat de algemene impact van de maatregel op innovatie in België wordt beperkt.

4.4. Domein 3 : Bevordering van de effectiviteit van de totale ondersteuning

Domein 3 is gericht op het bevorderen van de doeltreffendheid van de steun door de optimale keuze van het bedrag van de totale verleende steun. Tabel 14 bevat de budgettaire gevolgen van de verschillende opties die op dit gebied worden overwogen. **Optie 3.1 stemt overeen met de status quo. Optie 3.2 komt overeen met een daling van de federale steun met 5 %.** Deze daling heeft gevolgen voor zowel directe als indirecte steun. **Wat indirecte steun betreft, kan dit ten uitvoer worden gelegd door middel van wijzigingen in de aftrekpercentages of restrictievere voorwaarden voor het verkrijgen van steun. Wat rechtstreekse steun betreft, kan dit overeenkomen met begrotingsbeperkingen die op homogene wijze worden toegepast op alle programma's en projecten die federale steun ontvangen, of met strengere beperkingen of de beëindiging van een selectie van posten.** Aangezien dit beleid alleen betrekking heeft op federale steun, is het onafhankelijk van andere autoriteiten uitvoerbaar.

Optie 3.3 gaat uit van een daling van de federale steun met 10 %. Dit impliceert coördinatie met de regio's om onnodige steun vast te stellen. Wij gaan ervan uit dat dankzij deze raadpleging de doeltreffendheid van de bereikte rechtstreekse steun ondanks de beperktere middelen niet aanzienlijk afneemt. **Optie 3.4 omvat** een daling met 5 % van de rechtstreekse steun van de federale overheid. Ook hier gaan wij ervan uit dat, door overleg met de regio's, de doeltreffendheid van de bereikte rechtstreekse steun ondanks de beperktere middelen niet substantieel afneemt.

Tabel 14 – Budgettaire gevolgen van de opties in domein 3 voor het jaar 2025 in miljoen EUR

Optie (miljoen EUR)	Fiscale uitgaven		Directe steun		Steun i.v.m. sociale zekerheid	Totaal		
	Gedeelte-lijke vrij-stelling	Over-ige	Fe-deraal	Regio-naal		Fe-deraal	Regio-naal	Totaal
3.1. Status quo	1.751,5	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.463,8	1.002,8	4.466,6
3.2. Vermindering van de federale steun met 5%	1.664,0	843,7	678,9	1.002,8	104,0	3.290,6	1.002,8	4.293,4
3.3. Vermindering van de federale steun met 10%	1.576,4	799,3	643,2	1.002,8	98,6	3.117,4	1.002,8	4.120,2
3.4. Vermindering van de rechtstreekse steun van de federale overheid met 5%	1.751,5	888,1	678,9	1.002,8	109,5	3.428,0	1.002,8	4.430,8

Geraamde budgettaire gevolgen van de opties voor domein 3

Optie 3.1 stemt overeen met de raming van de budgettaire gevolgen bij ongewijzigd beleid in 2025, zoals in Tabel 1. Voor de opties 3.2 tot en met 3.5 worden alle categorieën in verschillende richtingen en verhoudingen gewijzigd. We gaan ervan uit dat overleg tussen de federale overheid en de gewesten leidt tot efficiëntiewinsten en daarom, in sommige opties, een afname van de federale directe steun met een resultaat zonder verlies van efficiëntie. In optie 3.2 worden alle bedragen van de federale steun met 5 % verlaagd.⁵⁵ In optie 3.3 worden alle bedragen, met uitzondering van de rechtstreekse steun van de regio's, met 10 % verlaagd. Bij optie 3.4 wordt het bedrag van de federale rechtstreekse steun met 5 % verlaagd, terwijl de andere bedragen ongewijzigd blijven.

⁵⁵ Dit betreft het totale bedrag aan overige belastinguitgaven van 888,1 miljoen EUR.

Aanbeveling 3 : Het kan worden aanbevolen het optimale bedrag van de totale steun op ondernemings- en groepsniveau te bepalen, rekening houdend met de combinatie van alle soorten steun (met inbegrip van rechtstreekse steun op Europees, federaal, regionaal en indirect niveau). Dit kan overeenkomen met opties 3.1, 3.2 of 3.4.

We raden aan het optimale bedrag van de totale steun voor O&O te bepalen met het oog op het verbeteren van de efficiëntie, distributie en targeting ervan. Een rechtvaardiging voor deze aanbeveling is in de eerste plaats dat **buitensporige totale steunbedragen via** de verschillende maatregelen **leiden tot een vermindering van de doeltreffendheid van de maatregelen**, d.w.z. dat er **negatieve complementariteiten zijn**. **Ten tweede zeggen de belastingplafonds niets over economische efficiëntie**, omdat **het economisch optimum vaak lager is dan die plafonds toestaan**.

Deze optimale keuze moet, bij voorkeur, plaatsvinden op twee niveaus: de onderneming en het concern. Deze aanpak heeft tot doel de doeltreffendheid van de steun te maximaliseren op basis van de beginselen van **additionaliteit, complementariteit en efficiëntie**. Het is echter belangrijk om rekening te houden met het risico van ontwijkingsstrategieën door de oprichting van fictieve dochterondernemingen. Om dit risico te beperken, kan controle op het niveau van de groep ondernemingen worden overwogen. Deze aanpak maakt het mogelijk om rekening te houden met synergiën en schaalvoordelen binnen dezelfde groep, terwijl de mogelijkheden tot omzeiling worden beperkt.

De doeltreffendheid van O&O-steun hangt grotendeels af van de keuze van de criteria die worden gebruikt om de drempels vast te stellen. Deze criteria moeten het mogelijk maken zich te richten op de meest veelbelovende ondernemingen en het effect van de steun op innovatie en economische groei te maximaliseren. In de praktijk zijn O&O-uitgaven vaak het belangrijkste criterium. Deze aanpak maakt het mogelijk om zich te richten op de bedrijven die het meest investeren in innovatie, en dus op de bedrijven die het meest waarschijnlijk positieve economische spin-offs genereren. Het is echter belangrijk om niet aan slechts één criterium te voldoen. In bepaalde omstandigheden kan ook rekening worden gehouden met andere factoren. **Er kan rekening worden gehouden met de sector waarin de onderneming actief is, omdat sommige bedrijfstakken innovatiever zijn dan andere, en daarom kan het passend zijn de steun aan te passen aan de sector waarin de onderneming actief is.** Het is ook noodzakelijk om rekening te houden met de ervaring van het bedrijf in O&O. Inderdaad, bedrijven die al succesvolle ervaring in O&O hebben meer kans om nieuwe innovatieve projecten uit te voeren. Daarnaast is het belangrijk duidelijke en transparante criteria vast te stellen voor de beoordeling van steunaanvragen. Dit zal zorgen voor een eerlijke behandeling van zaken en het risico op discriminatie beperken.

Overmatige steun voor bepaalde projecten of ondernemingen kan de doeltreffendheid van O&O-steun aanzienlijk ondermijnen, aangezien overlapping of onnodige steun nadelige gevolgen kan hebben voor de additionaliteit en tot schadelijke verdringingseffecten kan leiden. Het additionaliteitsbeginsel is een fundamenteel beginsel van O&O-steun en bepaalt dat de ontvangen steun de onderneming ertoe moet aanzetten onderzoeksactiviteiten uit te voeren die zij zonder deze steun niet zou hebben ondernomen. Wanneer er sprake is van een verdringingseffect,

draagt de buitensporige steun enkel overheidsmiddelen over aan ondernemingen die, los van die steun, dezelfde onderzoeksactiviteiten zouden hebben verricht. Het bestrijden van buitensporige steun voor O&O is daarom van cruciaal belang voor het optimaliseren van de doeltreffendheid van overheidssteun en het maximaliseren van de impact ervan op innovatie. Dit betekent dat er strenge controlemechanismen moeten worden ingevoerd om dubbel werk, onnodige hulp en verdringingssituaties op te sporen en te elimineren.

Om de doeltreffendheid van de O&O-steun te optimaliseren, is het daarom van groot belang dat buitensporige steun wordt vastgesteld en afgeschaft. Een eerste stap is het definiëren van wat onder buitensporige steun wordt verstaan. Dit kan worden gedaan door drempels vast te stellen op basis van verschillende criteria, zoals de omzet van de onderneming, het totale bedrag aan reeds ontvangen steun of het type project dat wordt gesteund. Het is ook belangrijk controlemechanismen in te voeren om dubbel werk en onnodige steun op te sporen. Dit kan gebeuren door middel van audits, de uitwisseling van informatie tussen de verschillende steunverlenende instanties of de invoering van een systeem voor de verplichte aangifte van ontvangen steun. Het aanpakken van buitensporige steun kan niet alleen de doeltreffendheid van O&O-steun verbeteren, maar ook financiële middelen vrijmaken die naar andere veelbelovende projecten kunnen worden doorgesluisd.

De analyse van de doeltreffendheid van de steun maakt het mogelijk drempels vast te stellen waarboven de doeltreffendheid afneemt. Deze drempels kunnen op basis van twee criteria worden vastgesteld. Ten eerste een **absoluut bedrag**, wat betekent dat wanneer de totale steun voor alle maatregelen een bepaald absoluut bedrag overschrijdt, de efficiëntie afneemt. Ten tweede is er steun die ook wordt uitgedrukt als een **percentage van de O&O-uitgaven van de onderneming**. Als dit percentage een bepaalde drempel overschrijdt, neemt de doeltreffendheid van de steun af. Dit wijst erop dat het bedrijf te veel steun ontvangt in verhouding tot zijn eigen onderzoeksinspanningen. De keuze van de optimale drempel hangt af van verschillende factoren, zoals de omvang van de onderneming, haar activiteitensector en haar O&O-ervaring. Over het algemeen zijn drempels voor absolute bedragen restrictiever voor grote ondernemingen, terwijl percentagedrempels restrictiever zijn voor kleine ondernemingen.

Er zijn studies uitgevoerd om drempels vast te stellen voor de doeltreffendheid van steun voor O&O. Zo worden in de Dumont-studie (2022) drempels voorgesteld voor elk deciel bedrijfsinkomsten. Het is ook mogelijk om deze drempels te schatten, maar met een aanzienlijke onzekerheidsmarge. In regiospecifieke studies zoals Bormans & Konings (2021), waarin expliciete drempels voor O&O-steun in Vlaanderen worden voorgesteld die overeenkomen met drempels die niet mogen worden overschreden om de steun doeltreffend te houden, zijn drempels geraamd. Idealiter zouden nauwkeurigere schattingen van deze drempels moeten worden verkregen en specifieker moeten worden gemaakt voor de bedrijfscontext naar omvang en sector van activiteit.

De precieze vaststelling van de boekhoudregels voor O&O-steun, zowel intern als extern, is noodzakelijk voor een eerlijke en doeltreffende uitvoering van de drempels voor steun voor O&O-steun. De wijze waarop dergelijke uitgaven worden verantwoord, heeft immers rechtstreekse gevolgen voor de subsidieerbaarheid van ondernemingen voor overheidssteun en voor het bedrag aan steun dat zij kunnen ontvangen. Er moet duidelijk worden omschreven welke soorten O&O-uitgaven kunnen worden meegeteld voor de berekening van de drempel. Boekhoudregels moeten transparant, consistent en gemakkelijk te begrijpen zijn voor bedrijven. Zij moeten ook op uniforme

wijze worden toegepast op alle ondernemingen, ongeacht hun omvang of sector van activiteit. Ook de keuze van de referentieperiode voor de berekening van de O&O-uitgaven is een belangrijke overweging. Het gebruik van een gemiddelde over de afgelopen vijf jaar kan een haalbare optie zijn, maar het is van essentieel belang om de mogelijke gevolgen ervan te beoordelen. Een 5-jaarsgemiddelde kan bedrijven bestraffen die recente R & D-groei hebben meegemaakt, omdat hun huidige uitgavniveau mogelijk hun algehele onderzoeksinspanning niet adequaat weerspiegelt.

Uit studies blijkt dat de doeltreffendheid van O&O-steun afneemt voor bedrijven in de top van de O&O-uitgaven. Deze bedrijven investeren al zwaar in onderzoek en daarom heeft overheidssteun een kleinere extra impact. In dit segment is er zelfs een daling van de efficiëntie boven een bepaalde drempel, gekenmerkt door een verdringingseffect. **Om het gebruik van overheidsmiddelen te optimaliseren, wordt voorgesteld de steun voor ondernemingen in het hogere deciel te matigen.** Dit zou het mogelijk maken de inspanningen te richten op de meest behoeftige bedrijven en de algehele efficiëntie van het systeem te vergroten. De precieze drempel voor de plafonnering van de steun moet worden vastgesteld op basis van het beschikbare budget en de specifieke doelstellingen van het O&O-steunbeleid. De voor- en nadelen van deze aanpak moeten zorgvuldig worden beoordeeld voordat deze wordt uitgevoerd. Als het mogelijk wordt om overheidssteun beter te richten, dreigt dit de meest innovatieve bedrijven met een hoog groeipotentieel in het topdeciel te benadelen.

Vanuit het oogpunt van de begrotingscontrole is het van essentieel belang de algemene ontwikkeling van de O&O-uitgaven te onderzoeken. **Met tevreden steun op bedrijfs- of projectniveau kan, eenmaal geaggregeerd, het budget voor O&O-steun op federaal niveau worden gecontroleerd.** Er moeten echter veronderstellingen worden gemaakt over de budgettaire gevolgen van deze beperkingen op bedrijfsniveau, aangezien het **niet mogelijk is deze nauwkeurig te ramen of te anticiperen.**

Een mogelijke aanpak zou zijn om een relatieve limiet in te voeren, die zou worden geactiveerd wanneer de O&O-uitgaven een bepaald percentage van het bruto binnenlands product overschrijden, bijvoorbeeld 3%. Boven deze drempel zou de steun geleidelijk kunnen worden verlaagd. Deze aanpak vereist een jaarlijkse analyse om ervoor te zorgen dat de steun voor O&O in overeenstemming blijft met de reële bedrijfsuitgaven en de economische ontwikkelingen. Deze benadering lijkt echter ongeschikt gezien de behoefte aan stabiliteit van de wetgeving voor ondernemingen bij hun investeringsbeslissingen op lange termijn.

Zoals reeds het geval is in andere landen, lijkt de invoering van een percentageplafond voor steun voor O&O passend, vooral omdat de EU-regels inzake overheidssubsidies de steun reeds beperken tot maximaal 50 %. Overmatige steun voor bepaalde ondernemingen dreigt de concurrentie te verstoren en de opkomst van nieuwe innovatieve spelers te beperken. **Het is echter belangrijk op te merken dat inhoudingen voor innovatie-inkomsten, in tegenstelling tot steun voor O&O-uitgaven, niet gebaseerd zijn op werkelijke uitgaven. Daarom is er momenteel geen bovengrens voor O&O&I, hetgeen aanleiding kan geven tot bezorgdheid over het efficiënte gebruik van overheidsmiddelen en de billijkheid van het O&O-steunsysteem.** Om een transparant, gerechtvaardigd en billijk O&O-steunsysteem te waarborgen, is het van essentieel belang de invoering van een plafond voor O&O te overwegen. Bij de vaststelling van dit plafond moet rekening worden gehouden met verschillende factoren, zoals de doelstellingen van het O&O-

beleid, de behoeften van het bedrijfsleven en de beschikbare financiële middelen. Dit punt wordt ook besproken in deel 2.4.3

Het vaststellen van een plafond voor de totale O&O-steun lijkt misschien een consistente en verantwoorde aanpak. Dit zorgt voor een efficiënt gebruik van overheidsmiddelen en beperkt concurrentievervalsingen. De toepassing van een dergelijk plafond wordt echter complexer wanneer het gaat om een combinatie van directe en indirecte steun. Het is moeilijk om het totale economische effect van indirecte maatregelen, zoals belastingvoordelen, precies te kwantificeren. Om deze moeilijkheid te overwinnen, zal het mogelijk zijn om realistische simulaties en hypothesen te gebruiken. Door verschillende scenario's te modelleren en het potentiële effect van indirecte maatregelen te ramen, zal een redelijke benadering van het algemene optimale plafond voor O&O-steun kunnen worden verkregen. Het is belangrijk te benadrukken dat deze op hypothesen gebaseerde benadering onzekerheden met zich meebrengt. Daarom is een grondige analyse en duidelijke documentatie van de aannames vereist. Daarnaast is regelmatige monitoring van de effecten van steunmaatregelen noodzakelijk om het plafond zo nodig aan te passen.

4.5. Domein 4 : Evenwicht tussen soorten steun en activiteiten

In Tabel 15 worden de verschillende mogelijke beleidsmixen en begrotingsopties gepresenteerd. **Optie 4.1 stemt overeen met** de status quo. Aangezien een realistische optie om de indirecte steun te verminderen gebaseerd is op een verlaging van de aftrek voor innovatie-inkomsten, **combineert optie 4.2** een verlaging van 20 % van de aftrek voor innovatie-inkomsten met een verhoging van 5 % van de gedeeltelijke vrijstelling van storting van de bedrijfsvoorstelling. De rechtstreekse steun van de federale overheid wordt met 5% verhoogd. Deze combinatie volgt de logica van sectie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** over maatregelen ter bevordering van de Belgische economie in het kader van pijler 2. **Optie 4.3 is** vergelijkbaar met optie 4.2, maar zonder de gedeeltelijke vrijstelling te verhogen. Het is een meer budget-efficiënte optie. **Optie 4.4 concentreert** alle maatregelen door een aanzienlijke vermindering van de aftrek voor innovatie-inkomsten met 60 % om een grote economie mogelijk te maken. Gebouwd op basis van optie 4.4., **optie 4.5.** herverdeelt de grote besparingen die zijn bereikt door de aftrek voor innovatie-inkomsten met 60% te verlagen naar 5% verhogingen ten gunste van gedeeltelijke vrijstelling en federale rechtstreekse steun.

Tabel 15 – Budgettaire gevolgen van de opties in domein 4 voor het jaar 2025 in miljoen EUR

Optie (miljoen EUR)	Ficale uitgaven		Directe steun		Steun i.v.m. sociale zekerheid	Totaal		
	Gedeeltelijke vrijstelling	Overige	Federaal	Regionaal		Federaal	Regionaal	Totaal
4.1. Status quo	1.751,5	888,1	714,6	1.002,8	109,5	3.463,8	1.002,8	4.466,6
4.2. Augmentation de 5% de la dispense partielle et diminution de la DRI de 20%. Augmentation du soutien fédéral de 5%	1.839,1	786,2	750,4	1.002,8	109,5	3.485,2	1.002,8	4.488,0
4.3. Daling van de IRD met 20% en stijging van de federale rechtstreekse steun met 5%.	1.751,5	786,2	750,4	1.002,8	109,5	3.397,6	1.002,8	4.400,4
4.4. Verlaging van de DRI met 60%.	1.751,5	580,5	714,6	1.002,8	109,5	3.156,1	1.002,8	4.158,9
4.5. Verhoging met 5 % van de gedeeltelijke vrijstelling; 60% daling van de IRD en 5% stijging van de federale directe steun	1.839,1	580,5	750,4	1.002,8	109,5	3.279,4	1.002,8	4.282,3

Geraamde budgettaire impact van de opties voor domein 4

Optie 4.1 stemt overeen met de raming van de budgettaire gevolgen bij ongewijzigd beleid in 2025, zoals in Tabel 1. In optie 4.2 wordt de gedeeltelijke vrijstelling verhoogd met 5 %, wordt de aftrek voor innovatie-inkomsten verlaagd met 20 % en wordt de federale rechtstreekse steun verhoogd met 5 %. Bij optie 4.3 wordt de IRD met 20 % verlaagd en de federale rechtstreekse steun met 5 % verhoogd. Bij optie 4.4 wordt de aftrek voor innovatie-inkomsten met 60 % verlaagd. In optie 4.5 wordt de gedeeltelijke vrijstelling verhoogd met 5 %, wordt de aftrek voor innovatie-inkomsten verlaagd met 60 % en wordt het bedrag van de federale rechtstreekse steun verhoogd met 5 %.

Aanbeveling 4: Er moet een goed evenwicht worden gevonden tussen directe regionale, federale en Europese steun en indirecte begrotingssteun. Het evenwicht tussen steun voor onderzoek en ontwikkeling moet behouden blijven. Daartoe wordt overleg tussen het federale niveau en de gewesten aanbevolen. Dit overeen met de opties 3.4 en 3.5.

De motivatie voor deze aanbeveling is als volgt. Dit vloeit voort uit het feit dat belastingmaatregelen vooral toegepast onderzoek en experimentele ontwikkeling ondersteunen. Ze bevorderen innovatie en de commercialisering van nieuwe producten en diensten. Rechtstreekse steun, die voornamelijk regionaal is, ondersteunt fundamenteel onderzoek. Ze maken het mogelijk om kennis te vergroten en nieuwe technologieën te ontwikkelen.

Een ander argument is dat, als gevolg van de **negatieve complementariteit tussen directe en indirecte steunmechanismen**, overmatig gebruik van directe en indirecte steun **de onderzoeksinspanningen zou kunnen verdringen**. Een harmonieus evenwicht tussen ontwikkeling en onderzoek is essentieel. Een onevenwichtigheid kan innovatie op de lange termijn verstikken, aangezien een overwicht in de ontwikkeling fundamenteel onderzoek kan beperken. Dit laatste, hoewel vaak over het hoofd gezien vanwege zijn minder tastbare karakter, is de bron van nieuwe ideeën. **Door fundamenteel onderzoek te ondersteunen, investeren we in de toekomst en maken we de weg vrij voor onverwachte ontdekkingen**. Om duurzame vooruitgang te waarborgen, is het absoluut noodzakelijk een evenwicht te vinden tussen ontwikkeling en onderzoek.

Overleg tussen de verschillende bestuursniveaus is van essentieel belang voor een doeltreffende coördinatie van het beleid ter ondersteuning van onderzoek en innovatie. **Er bestaan al verschillende raadplegingsmechanismen, zoals de CIMPS (Interministeriële Conferentie over wetenschappelijk beleid)**. Het kan echter nodig zijn deze mechanismen te versterken en doeltreffender te maken.

Het is ook belangrijk ervoor te zorgen dat de middelen eerlijk worden verdeeld over de verschillende overheidsniveaus en de verschillende onderzoeksgebieden. **Een betere afbakening van de bevoegdheden tussen de gewesten en de federale overheid zou kunnen helpen om de rollen en verantwoordelijkheden van elk bestuursniveau te verduidelijken**. Het kan ook helpen overlappingsen en dubblures bij de inspanningen ter ondersteuning van onderzoek en innovatie te voorkomen.

Het is belangrijk om rekening te houden met Europese steun als onderdeel van nationaal beleid ter ondersteuning van O&O. Er zijn veel Europese financieringsmogelijkheden voor Belgische bedrijven, onderzoekscentra en universiteiten. Het is belangrijk deze mogelijkheden te bevorderen en de toegang tot dergelijke financiering te vergemakkelijken. Bovendien is samenwerking tussen bedrijven, onderzoekscentra en universiteiten essentieel om innovatie te stimuleren. Er zijn al veel voorbeelden van succesvolle samenwerking in België en het is belangrijk om deze voorbeelden te promoten en een ondersteunende omgeving voor samenwerking te creëren.

Belgische bedrijven worden geconfronteerd met verschillende obstakels bij het zoeken naar steun voor onderzoek en innovatie. Er is een gebrek aan leesbaarheid van het steunsysteem. De veelheid aan beschikbare hulp, verspreid over verschillende overheidsniveaus en instellingen, maakt het moeilijk om de subsidiabiliteitscriteria en aanvraagprocedures te begrijpen. Er zijn ook overlappingsen en duplicaten. Het bestaan van vergelijkbare regels en procedures op verschillende overheidsniveaus kan inconsistenties en inefficiënties veroorzaken, waardoor bedrijven gedwongen worden door een complex administratief doolhof te navigeren. Het gebrek aan overleg tussen federale en regionale overheden kan leiden tot tegenstrijdigheden in het steunbeleid en tot moeilijkheden voor bedrijven om een duidelijk en samenhangend antwoord op hun vragen te krijgen.

Het opzetten van **een systeem voor proactieve doorverwijzing van dossiers** naar het juiste beleidsniveau zou de administratieve procedures kunnen vereenvoudigen en de verwerkingstijden kunnen verkorten, met name voor kmo's die geen specifieke diensten voor deze taken hebben. Het is echter belangrijk ervoor te zorgen dat dit systeem doeltreffend is en geen nieuwe administratieve lasten voor bedrijven met zich meebrengt. Vereenvoudiging van **administratieve procedures** is een essentiële maatregel om de toegang tot steun- en ondersteuningsprogramma's voor bedrijven en onderzoekers te vergemakkelijken. Op dit gebied kan in België aanzienlijke vooruitgang worden geboekt.

Om de optimale balans tussen de soorten ondersteuning te bepalen, is het essentieel om de relatieve effectiviteit van elk van hen te beoordelen. Dit houdt in dat het werkelijke effect van elk type steun op onderzoeks- en innovatieactiviteiten wordt gemeten, rekening houdend met verschillende indicatoren, zoals het aantal ingediende octrooien, het aantal startende ondernemingen met O&O-activiteiten, de groei van het bbp in verband met O&O of andere maatregelen van deze activiteiten.

Met het oog op een evenwicht tussen directe en indirecte steun verdient het voorstel om de IRD te verlagen ook zorgvuldige overweging. Deze suggestie wordt ondersteund door het feit dat er weinig aanwijzingen zijn voor additionaliteit voor het belastingkrediet voor O&O-investeringen en de aftrek voor octrooi-inkomstenbelasting. Dit lijkt de meest haalbare optie om begrotingsbesparingen te realiseren zonder de aantrekkelijkheid van België te ondermijnen. Het is belangrijk de mogelijke gevolgen van een dergelijke maatregel voor bedrijven en voor onderzoeks- en innovatieactiviteiten in het algemeen te analyseren. Een grondige kosten-batenanalyse kan helpen bepalen of deze optie zinvol is. De belangrijkste doelstelling van de DRI is om multinationale ondernemingen aan te moedigen hun O&O-activiteiten in België uit te voeren. De gevolgen van de DRI voor de begroting zijn aanzienlijk. Om de levensvatbaarheid ervan op lange termijn te waarborgen, moet beter worden gedefinieerd wat een in aanmerking komende O&O-activiteit is. Dit houdt in dat strenge criteria worden vastgesteld die rekening houden met de begrippen nieuwheid, uitvinding en potentiële economische impact.

Gezien de relatief kleine omvang moet België zich concentreren op de onderzoeks- en innovatiegebieden waarin het kan uitblinken. Dit omvat het maken van keuzes op basis van iemands sterke en zwakte punten, evenals internationale trends en opkomende kansen. Strategische doelgerichtheid kan leiden tot concrete maatregelen, zoals het prioriteren van onderzoeks- en innovatiegebieden met een groot potentieel voor groei en economische impact, het opzetten van specifieke steunprogramma's voor deze prioritaire gebieden, het aantrekken van

talent en het aanmoedigen van samenwerking tussen actoren op het gebied van onderzoek en innovatie en het ondersteunen van de oprichting van onderzoeks- en innovatieclusters op prioritaire gebieden.

Aangezien de EU echter strikte staatssteunregels heeft ingevoerd om eerlijke concurrentie tussen de lidstaten te waarborgen, **moet België deze EU-regels in acht nemen bij de ontwikkeling van zijn steunbeleid**. Deze regels beperken het vermogen van nationale regeringen om bedrijven rechtstreeks te ondersteunen, maar voorzien ook in uitzonderingen voor doelstellingen van algemeen belang zoals onderzoek en innovatie. Het is mogelijk om steunmaatregelen te ontwerpen die de doelstellingen van de regering bevorderen binnen een strikt budgettair kader dat de grenzen van deze internationale regels respecteert. Daartoe moet ervoor worden gezorgd dat de steunmaatregelen voldoen aan de door de Europese Unie vastgestelde subsidiabiliteitscriteria en moet het effect van de steunmaatregelen op de begroting, de mededinging en de innovatie regelmatig worden beoordeeld.

4.6. Domein 5 : Uitvoering en opvolging van de aanbevelingen

Gezien de onzekerheden die inherent zijn aan pijler 2 van de OESO en het beperkte inzicht in het verband tussen O&O-steun en economische prestaties, is het van essentieel belang een speciale werkgroep op te richten om de aanbevelingen van deze uitgaventoetsing uit te voeren.

Aanbeveling 5 : Om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van deze spending review kunnen worden uitgevoerd, is het passend een werkgroep op te richten die tot taak heeft de aanbevelingen van de regering om te zetten in toepasselijke maatregelen. Dit werk moet worden uitgevoerd in samenwerking met de academische gemeenschap en de instellingen die betrokken zijn bij deze uitgaventoetsing (Belspo, FOD Financiën, Federaal Planbureau) om te zorgen voor een alomvattende aanpak van het probleem en een verdieping van de kennis en kwantificering van de verbanden tussen steun voor O&O en economische voordelen.

Deze werkgroep zal de aanbevelingen grondig moeten analyseren en herformuleren in specifieke en haalbare acties in het kader van de belastingwetgeving en het beleid inzake rechtstreekse steun, rekening houdend met de door de regering vastgestelde risico's en doelstellingen. Dit kan de

lancering van specifieke onderzoeksprogramma's op het gebied van academisch onderzoek vereisen.

4.7. Antwoorden op de onderzoeksvragen

Antwoord op Vraag 1: Hoe vormt federale steun voor O&O een aanvulling op de steunmaatregelen van andere overheden?

Allereerst kan de complementariteit van de federale steun aan R&D met de ondersteuningsmaatregelen die door andere overheden beschikbaar worden gesteld, worden geanalyseerd vanuit het perspectief van fiscale complementariteit. Pilar 2 van het BEPS-systeem heeft als doel de erosie van de belastbare basis en de winstverschuiving te minimaliseren. In deze context kan de combinatie van directe en indirecte subsidies een voordeel zijn, aangezien directe subsidies worden opgenomen in de belastbare basis. Dit zorgt ervoor dat multinationale bedrijven voldoende bijdragen aan de inkomstenbelasting in de landen waar zij actief zijn, om te kunnen profiteren van de steunmaatregelen die de belastbare basis verlagen.

Er is ook de complementariteit tussen de verschillende soorten steun. Directe steun maakt het mogelijk om in te spelen op specifieke prioriteiten van de overheid, zoals het richten op veelbelovende technologische sectoren. Indirecte steun daarentegen werkt op een meer algemene en minder gerichte manier. Deze complementariteit maakt het mogelijk om een breed scala aan behoeften op het gebied van O&O te dekken.

Men moet ook kijken naar de complementariteit op het niveau van het O&O-project. Volgens sommige studies resulteert negatieve complementariteit meer uit het totale volume van de steun dan uit een combinatie van verschillende ondersteuningsmaatregelen. Dit betekent dat het totale bedrag aan steun dat een project ontvangt, bepaalt of de complementariteit positief of negatief is. Ook moeten de verdringseffecten worden in overweging genomen, die optreden wanneer de steun O&O financiert die toch al zou zijn uitgevoerd, zelfs zonder de steun. Dit betekent dat de steun geen werkelijk effect heeft op de O&O-activiteit. Er kunnen ook dubbele financieringen zijn voor bepaalde projecten die gelijktijdig zowel directe als indirecte steun ontvangen. Dit kan leiden tot een inefficiëntie van de publieke steun aan O&O.

Coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus (federaal, regionaal, lokaal) is essentieel om een effectieve complementariteit van de O&O-steunmaatregelen te waarborgen. Het is belangrijk om mechanismen voor monitoring en evaluatie op te zetten om de impact van publieke steun aan O&O te meten en eventuele problemen met de complementariteit te identificeren. Transparantie en communicatie zijn cruciaal zodat bedrijven en onderzoekers de verschillende soorten steun kunnen begrijpen en weten hoe deze effectief kunnen worden gecombineerd.

Antwoord op Vraag 2: Welke opties kunnen worden voorgesteld om de effectiviteit en efficiëntie van de federale maatregelen te vergroten?

Ten eerste moet de toegang tot subsidies voor KMO's worden vergemakkelijkt. Dit kan door de administratieve procedures te vereenvoudigen, waarbij de complexiteit van de vereiste documenten en stappen voor het aanvragen van subsidies verminderd wordt. Ook kan dit door informatie- en begeleidingsinstrumenten op te zetten, zoals online platformen en adviesdiensten voor KMO's, die hen begeleiden bij het aanvraagproces. Bewustmaking en communicatie zijn ook van belang, waarbij de communicatie over de verschillende beschikbare subsidies en de voorwaarden voor toegang versterkt wordt, met een specifieke focus op KMO's.

Een ander aspect is de balans tussen directe en indirecte ondersteuning. Voor de optimalisatie van beleid voor onderzoek en ontwikkeling is een grondige analyse van de specifieke behoeften van elke sector essentieel. Deze analyse maakt het mogelijk om de gebieden te identificeren waar directe steun, zoals financiering of middelen, het meest voordelig zou zijn, evenals de gebieden waar indirecte steun, zoals fiscale voordelen of partnerschappen, effectiever zou kunnen zijn.

Daarnaast is het cruciaal om de subsidies te moduleren op basis van de grootte en de volwassenheid van de bedrijven. KMO's en startups hebben bijvoorbeeld mogelijk ander soort ondersteuning nodig dan grote bedrijven, vanwege hun beperkte middelen en hun groeipotentieel. Het aanpassen van het type en de omvang van de ondersteuning aan hun specifieke behoeften kan bijdragen aan het maximaliseren van hun O&O-potentieel.

Tot slot is een regelmatige evaluatie van de impact van de verschillende ondersteuningsmaatregelen onmisbaar om hun effectiviteit en efficiëntie te waarborgen. Deze evaluatie maakt het mogelijk niet alleen de impact van directe en indirecte steun te meten, maar ook de gebieden voor verbetering te identificeren, zodat de middelen optimaal worden ingezet om O&O te stimuleren.

Ook moet het onderscheid tussen fundamenteel onderzoek en experimentele ontwikkeling worden verduidelijkt. Allereerst is het essentieel om de definities en de geschiktheidscriteria voor deze twee soorten onderzoek van elkaar te onderscheiden. Een duidelijke definitie zal zorgen voor een betere toewijzing van middelen en verwarring of misverstanden voorkomen.

Vervolgens is de aanpassing van fiscale voordelen en directe subsidies op basis van het type onderzoek een andere belangrijke maatregel. Fiscale voordelen zouden bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op experimentele ontwikkeling en toegepaste onderzoek, die vaak aanzienlijke investeringen in apparatuur en technologie vereisen. Aan de andere kant zou het nuttiger kunnen zijn om directe subsidies duurzamer te maken, d.w.z. de looptijd van projecten te verlengen, voor fundamenteel onderzoek, dat vaak langdurige steun nodig heeft om nieuwe ideeën en theorieën te verkennen.

Ten slotte kan het bevorderen van samenwerking tussen fundamenteel onderzoek en experimentele ontwikkeling synergieën bevorderen en leiden tot een betere valorisatie van de resultaten. De combinatie van theoretische ontdekkingen uit fundamenteel onderzoek met praktische toepassingen uit experimentele ontwikkeling kan namelijk leiden tot belangrijke innovaties en een grotere efficiëntie in O&O.

Naast deze aspecten is het wenselijk om mechanismen in te voeren om de effectiviteit en efficiëntie van O&O-steun te waarborgen en te versterken. Hiervoor kunnen verschillende strategieën worden toegepast. Ten eerste is het essentieel om duidelijke prestatie-indicatoren te definiëren. Deze indicatoren, die duidelijk en meetbaar zijn, maken het mogelijk de effectiviteit en efficiëntie van de O&O-steunmaatregelen te evalueren en de voortgang te volgen. Ten tweede maakt het opzetten van een systeem voor monitoring en evaluatie het mogelijk om regelmatig de impact van de verschillende ondersteuningsmaatregelen te meten. Deze voortdurende monitoring helpt om de sterke en zwakke punten van de maatregelen te identificeren en de nodige aanpassingen aan te brengen. Tot slot is het adopteren van een adaptieve benadering cruciaal. Deze benadering houdt in dat de ondersteuningsmaatregelen worden aangepast op basis van de evaluatieresultaten en de veranderingen in de economische en technologische context. Zo blijft O&O-steun relevant en effectief tegenover de veranderende uitdagingen en kansen in de onderzoekswereld.

Het is ook raadzaam om de specificiteit van verschillende sectoren te overwegen. Onder andere is het belangrijk om rekening te houden met afnemende opbrengsten. Het is noodzakelijk om het niveau van de steun aan te passen op basis van de O&O-intensiteit van de sectoren om verzadigingseffecten te voorkomen. Dit zorgt ervoor dat de middelen optimaal worden gebruikt en dat de investering in O&O blijft leiden tot significante resultaten. Het identificeren van opkomende sectoren mag niet worden verwaarloosd. Het is belangrijk om O&O in sectoren met groot groeipotentieel te ondersteunen, zelfs als ze aanvankelijk een lage O&O -intensiteit hebben. Dit kan helpen om innovatie en groei in deze sectoren te stimuleren, wat bijdraagt aan de diversificatie en veerkracht van de economie. Tot slot is het anticiperen op technologische ontwikkelingen een sleutelfactor. Het is noodzakelijk om de ondersteuningsmaatregelen aan te passen aan opkomende technologische trends om disruptieve innovatie te bevorderen. Dit helpt om voorop te blijven lopen in technologie en de kansen die nieuwe technologieën bieden optimaal te benutten.

Antwoord op Vraag 3: Wat zijn de mogelijkheden, als ze bestaan, om de samenwerking tussen de federale overheid en andere autoriteiten op het gebied van R&D-ondersteuning te versterken en te verbeteren?

Het belangrijkste doel is om de afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus te versterken voor een betere coördinatie en samenwerking op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (O&O), met als doel de effectiviteit te verbeteren. Het is belangrijk om de complementariteit tussen directe subsidies, die doorgaans door de regio's worden verstrekt, en indirecte subsidies, die doorgaans door de federale overheid worden verstrekt, te benadrukken. Directe subsidies hebben het voordeel dat ze de belastingbasis verhogen en de last van pijler 2 verminderen, wat fiscale optimalisatie mogelijk maakt. Er is echter momenteel een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus, wat leidt tot vergelijkbare of overlappende maatregelen. Daarom is het noodzakelijk om de afstemming te vergroten om verbetergebieden in samenwerking en potentiële synergieën te identificeren. Het is ook essentieel om politieke wil te hebben om

bestaande afstemmingsgroepen, zoals de IMCWB (Interministeriële Conferentie voor Wetenschapsbeleid), te versterken en de kwestie van de effectiviteit van O&O-ondersteuning op te nemen. Tot slot wordt aanbevolen om gerichte gesprekken tussen de politieke niveaus te voeren om de synergieën en de effectiviteit van de O&O-ondersteuning gericht te optimaliseren. Dit zal ervoor zorgen dat de middelen efficiënt worden gebruikt en dat de O&O-inspanningen op de juiste manier worden ondersteund.

Idealiter zou het mogelijk zijn om concrete acties te overwegen om de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus te versterken. Hoewel de ambitie van een gezamenlijk O&O-beleid en een geharmoniseerde evaluatie aantrekkelijk kan lijken, is het belangrijk om de beperkingen van een dergelijke aanpak te erkennen. In plaats van een dergelijke versterkte samenwerking zou het pragmatischer zijn om te focussen op een duidelijke afbakening van de bevoegdheden tussen het regionale en federale niveau. Dit zou de sterke punten en specifieke expertise van elk niveau benutten, terwijl overlappen en wrijvingen worden vermeden. In het kader van deze rolverdeling zou het innovatiebeleid een regionale bevoegdheid blijven, terwijl bepaalde aspecten van het onderzoeksbeleid onder de federale bevoegdheid zouden vallen. Door strategische afstemming van deze twee benaderingen zou het mogelijk zijn om O&O-inspanningen te optimaliseren en hun impact te maximaliseren. Deze pragmatische benadering sluit ook aan bij een duidelijke scheiding tussen O&O en innovatie, zoals eerder benadrukt. Door te focussen op hun respectieve rollen kunnen de verschillende bestuursniveaus een omgeving creëren die zowel kennisbevordering als valorisatie van onderzoeksresultaten bevordert.

Naast deze pragmatische benadering kan een grondige analyse van de factoren die de huidige samenwerking belemmeren helpen bij het voorstellen van oplossingen om deze uitdagingen te overwinnen. De rol van niet-gouvernementele actoren mag niet worden onderschat. Het is bijvoorbeeld essentieel om belangrijke spelers uit de privésector en het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de afstemmingsprocessen. Hun deelname kan waardevolle perspectieven bieden en bijdragen aan een betere besluitvorming. Tot slot moet de internationale dimensie in overweging worden genomen. Het zou nuttig zijn om te verwijzen naar internationale initiatieven en goede praktijken op het gebied van O&O-samenwerking. Dit kan innovatieve ideeën bieden en helpen bij het verbeteren van de samenwerkingsinspanningen op nationaal niveau.

Antwoord op Vraag 4: Wat zijn de aandelen van de publieke en private sector als uitvoerder en financiële bijdrager aan de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling?

We kunnen deze vraag beantwoorden op basis van de grafieken in hoofdstuk 2. Grafiek 1 op pagina 19 toont de percentages van O&O-uitgaven per sector in 2021. In België waren de aandelen van de publieke en private sector als uitvoerder respectievelijk 25 % en 75 %. Grafiek 10 op pagina 57 geeft het antwoord over de percentages van de publieke en private sector als financiële bijdrager, namelijk respectievelijk 16,2 % en 83,2 %.

Antwoord op Vraag 5: Welke lessen kunnen we trekken uit de buitenlandse best-practices?

Dit onderwerp wordt behandeld in sectie 3.1. Het is interessant om de diversiteit van benaderingen in het buitenland op te merken. In tegenstelling tot België en Frankrijk kiezen de meeste landen voor één enkele indirecte maatregel ter ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling (O&O). Het is echter moeilijk om deze maatregelen te vergelijken, omdat hun effectiviteit varieert afhankelijk van de nationale context, waaronder belastingheffing, markten en infrastructuren. Versnelde afschrijving is een maatregel die gemakkelijker te vergelijken is, maar er zijn nog steeds verschillen, met name met betrekking tot de afschrijvingsmethode en de behandeling van immateriële activa. De vrijstelling van bedrijfsvoorheffing is een andere maatregel, maar deze is weinig verspreid, behalve in Frankrijk waar het wordt gebruikt voor jonge innovatieve bedrijven. De gedeeltelijke vrijstelling van sociale bijdragen is een maatregel die in Zweden wordt toegepast, maar het toepassingsgebied is beperkt. Tot slot valt België op wat betreft de steun aan innovatie-inkomsten, met een steun hoger dan 0,15% van het BBP, die voornamelijk door grote bedrijven wordt gebruikt. Deze kernpunten benadrukken het belang van het leren van de beste internationale praktijken om de steun aan O&O te verbeteren.

Het zou nuttig zijn om een analyse van de succesfactoren uit te voeren. Dit houdt in dat de elementen worden geïdentificeerd die bijdragen aan de effectiviteit van de ondersteuningsmaatregelen voor O&O in andere landen. Deze analyse kan waardevolle informatie opleveren over effectieve praktijken die kunnen worden aangenomen of aangepast. Vervolgens zou een vergelijking van de resultaten kunnen worden uitgevoerd. Dit zou inhouden dat de verschillende soorten ondersteuningsmaatregelen voor O&O worden gekoppeld aan de O&O-prestaties van de betrokken landen. Deze vergelijking kan helpen begrijpen welke soorten maatregelen het meest effectief zijn en onder welke omstandigheden. Ten slotte is het belangrijk om rekening te houden met de Belgische specificiteit. Dit betekent dat de overdraagbaarheid van buitenlandse best-practices naar de Belgische context moet worden beoordeeld. Niet alle effectieve praktijken in het buitenland zullen noodzakelijkerwijs toepasbaar of effectief zijn in België vanwege verschillen in gebieden zoals belastingheffing, marktstructuur, infrastructuur, enz. Daarom is een zorgvuldige evaluatie van de relevantie en haalbaarheid van deze praktijken noodzakelijk.

Antwoord op Vraag 6: Wat zouden de effecten zijn van budgettaire besparingen van 10% of van een verhoging van het budget met 5%?

Het potentiële effect van twee afzonderlijke beleidswijzigingen op het O&O-budget moet zorgvuldig worden geëvalueerd. De eerste optie houdt een vermindering van 10% van de uitgaven in, terwijl de tweede een verhoging van 5% ten opzichte van het status quo-scenario overweegt. Voor elk van deze opties kunnen verschillende implementatiestrategieën worden overwogen. Wat betreft directe subsidies kunnen besparingen of verhogingen lineair worden toegepast in de gewenste

verhoudingen. Voor de vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing is een wijziging van het tarief van artikel 275-2 van het WIB92 van 80% naar 70% of 90% mogelijk.

Een nauwkeurige analyse van de effecten van veranderingen in het O&O-beleid vereist een specifieke en multidimensionale aanpak. Ten eerste is het essentieel om de impact te differentiëren naar specifieke beleidsmaatregelen en categorieën van begunstigden. Ten tweede moet de evaluatie rekening houden met de gevolgen op korte, middellange en lange termijn, met de nadruk op inputs, outputs en macro-economische effecten. Voor een gedetailleerdere analyse moeten specifieke vragen worden gesteld, zoals de impact op het aantal ingediende patenten, het aantal werkzame onderzoekers, de komst van nieuwe bedrijven naar België en het vertrek van bestaande bedrijven.

De implementatie van pilaar 2 zal onvermijdelijk leiden tot een vermindering van de fiscale uitgaven, met name voor de inkomsten die gegenereerd worden door innovatie. Door het ontbreken van nauwkeurige schattingsmodellen is het echter moeilijk om de totale impact te evalueren. Een verhoging van het vrijstellingspercentage voor bedrijfsvoorheffing zou directe en indirecte fiscale kosten met zich meebrengen in verband met de activering van hulp voor innovatie-inkomsten. Fiscaal gezien bepaalt de vereiste van een 'Nexus' - een band met het land - de toegang tot bepaalde fiscale voordelen. Om bedrijven aan te trekken, is het cruciaal om voldoende concurrentiekracht te ontwikkelen, zodat de verplaatsing van activiteiten, inclusief die van werknemers en machines, rendabel is. De arbeidskosten en de levensstandaard spelen een bepalende rol in deze beslissingen. Soms kunnen technische beperkingen met betrekking tot machines, zoals de noodzaak om toegang te hebben tot het netwerk van het bedrijf en zijn leveranciers voor een goede werking, herlokalisatie belemmeren. Het is een grote uitdaging om een cijfermatige schatting van deze begrotingswijzigingen te maken, vooral in de context van de hervorming van pilaar 2, waarvan de impact, vooral op multinationals, zeker en aanzienlijk is. De effecten zullen zich geleidelijk manifesteren in de loop der jaren, naarmate bedrijven experimenteren en de voordelen van de verschillende omgevingen vergelijken. Ook moet rekening worden gehouden met de spillover-effecten van kennis, waarbij naburige bedrijven profiteren van het onderzoek en de kennis die in de buurt wordt vergaard, een cruciale factor voor de verbetering van efficiëntie en doeltreffendheid.

De evaluatie van de impact van veranderingen in het budgettair beleid op het gebied van O&O wordt geconfronteerd met een complexe onzekerheid. Om de omvang van de variatie veroorzaakt door een nieuw beleid te bepalen, is het namelijk essentieel om de uitgangssituatie te kennen, die momenteel onbekend is. Dit gebrek aan referentiegegevens maakt het moeilijk om de differentiële berekening uit te voeren die nodig is voor een nauwkeurige schatting van het effect van beleidsveranderingen. In deze context is het cruciaal om rekening te houden met het risico van het bereiken van een breukpunt, een kritische drempel waarop een belangrijke sector van activiteit zou kunnen besluiten België te verlaten. Het zou hoogst wenselijk zijn om deze effecten en kritische drempels te kwantificeren met behulp van empirische schattingen en voorspellende modellen.

Het ideaal zou zijn om de effecten van veranderingen in het begrotingsbeleid op het gebied van O&O te kunnen schatten voor concrete gevallen, zoals directe steun aan bedrijven en maatregelen in verband met sociale zekerheid. Het is cruciaal om rekening te houden met synergieën en additieven, dat wil zeggen de manier waarop de verschillende maatregelen op elkaar inwerken en elkaar versterken. Een ander belangrijk aspect is de kennisaccumulatie. Bedrijven hebben gekwalificeerd personeel nodig om de laatste wetenschappelijke ontwikkelingen te begrijpen en

deze toe te passen op hun producten. Ondersteuning van O&O moedigt bedrijven aan om risico's te nemen en te investeren in kennisaccumulatie, wat hen in staat stelt om nieuwe kansen te benutten. Bezuinigingen zouden echter kunnen voorkomen dat België profiteert van deze kansen, die dergelijke kennisaccumulatie vereisen. Het is daarom moeilijk om de impact van beleidsveranderingen precies te voorspellen. Ten eerste is het complex om te bepalen welke specifieke beleidsmaatregelen overeenkomen met een vermindering van 10% of een verhoging van 5% van het budget. Ten tweede is de reactie van de actoren op deze veranderingen moeilijk te voorspellen vanwege de veelheid aan complexe en onzekere factoren die een rol spelen.

Antwoord op Vraag 7: Wat zijn de interacties tussen directe uitgaven, fiscale stimuli en stimuli op het gebied van sociale zekerheid?

Pijler 2 van de internationale belastinghervorming introduceert een complexe reeks fiscale interacties die aanzienlijke gevolgen hebben voor ondernemingen die directe steun en O&O-gerelateerde fiscale voordelen genieten. Dergelijke regelingen stellen ondernemingen in staat hun belasting op de door hun O&O-activiteiten gegenereerde winst te verlagen, waardoor een hefboomeffect ontstaat. Deze positieve interacties onderstrepen het belang van een coherent ontwerp van het belastingbeleid op het gebied van O&O.

De combinatie van directe instrumenten, zoals financiële steun, en indirecte instrumenten, zoals fiscale stimulansen, stelt overheden in staat een gunstig belastingklimaat te creëren voor particuliere investeringen in onderzoek en innovatie. Deze aanpak bevordert de economische groei en versterkt het internationale concurrentievermogen van het land.

Het onderscheid tussen directe en indirecte steun voor O&O biedt de mogelijkheid om de steun voor innovatie te optimaliseren door zich op complementaire wijze op projecttypes en ondernemingen te richten.

Rechtstreekse steun, zoals subsidies en leningen, kan fungeren als trigger voor specifieke projecten met een hoog innovatiepotentieel. Zij financieren baanbrekend onderzoek en technologische doorbraken die anders buiten het bereik van bedrijven zouden liggen, met name start-ups en kmo's met beperkte middelen. Deze gerichte subsidies kunnen veelbelovende projecten versnellen en aanzienlijke economische voordelen op lange termijn opleveren.

Indirecte steun, zoals belastingstimulansen en belastingkredieten, biedt daarentegen een algemenere stimulans voor investeringen in O&O. Door de kosten van O&O voor bedrijven te verlagen, stimuleren deze stimulansen een breed scala aan innovatieactiviteiten in de hele economie. Ze bevorderen een omgeving die bevorderlijk is voor experimenten en het nemen van risico's, wat kan leiden tot een veelheid aan progressieve ontdekkingen en innovaties.

Deze flexibele en gediversifieerde aanpak maakt het mogelijk de steun af te stemmen op de specifieke behoeften van de verschillende O&O-actoren. Kmo's, die vaak te kampen hebben met financiële beperkingen en een gebrek aan interne middelen, kunnen veel baat hebben bij

rechtstreekse steun in de vorm van subsidies of persoonlijk advies. Dergelijke steun kan hen in staat stellen de eerste hindernissen te overwinnen en ambitieuze O&O-projecten op te zetten.

Grote bedrijven kunnen daarentegen meer profiteren van fiscale prikkels en gezamenlijke onderzoeksprogramma's. Hun middelen en expertise stellen hen in staat om deel te nemen aan grootschalige O&O-projecten, en fiscale stimulansen kunnen hen daartoe aanmoedigen door de totale kosten van deze investeringen te verlagen. Daarnaast stellen gezamenlijke onderzoeksprogramma's grote bedrijven in staat hun middelen te bundelen en hun kennis te delen met andere spelers in het innovatie-ecosysteem, wat het O&O-proces kan versnellen en kan leiden tot grotere innovaties.

Wanneer socialezekerheids- en belastingstimulansen goed zijn opgezet, kunnen zij een cruciale rol spelen bij het stimuleren van particuliere investeringen in O&O. Door de arbeidskosten voor ondernemingen die deze activiteiten uitoefenen te verlagen, stellen deze stimulansen ondernemingen in staat hun arbeidskosten te verlagen.

Het vergroten van de manoeuvreerruimte en de investeringscapaciteit in O&O is een cruciaal aspect van innovatie. De vermindering van de O&O-lasten, mogelijk gemaakt door goed ontworpen fiscale en sociale stimulansen, versterkt immers het concurrentievermogen van ondernemingen. Hierdoor kunnen zij beter concurreren op nationale en internationale markten en meer investeringen aantrekken. Bovendien kunnen de middelen die door deze stimulansen worden bespaard, rechtstreeks in O&O worden geherinvesteerd. Dit bevordert de creatie van nieuwe innovatieve producten, diensten en processen, waardoor innovatie binnen het bedrijf wordt gestimuleerd. Deze dynamiek creëert een deugdzame cirkel van investeringen en innovatie, die het bedrijf naar nieuwe hoogten van succes en groei stuwt.

Het verbeteren van de aantrekkelijkheid van talent is een ander belangrijk aspect om innovatie te stimuleren. Door betere arbeidsomstandigheden te bieden, met inbegrip van beloning en voordelen, kunnen bedrijven de beste onderzoekers en innovators aantrekken en behouden. Dit versterkt hun R&D-capaciteit, waardoor ze in de voorhoede van innovatie kunnen blijven.

Daarnaast stimuleert de aanwezigheid van toptalent binnen het bedrijf samenwerking, uitwisseling van ideeën en creativiteit. Dit creëert een dynamische en innovatieve omgeving die leidt tot grotere doorbraken en innovaties. Toonaangevende talenten brengen nieuwe ideeën en verschillende perspectieven met zich mee, wat kan leiden tot innovatieve oplossingen en het creëren van revolutionaire producten, diensten en processen.

Antwoord op Vraag 8: Op welke manier dragen de beleidsopties bij aan de doelstellingen in het regeerakkoord op het gebied van digitalisering, milieu, administratieve vereenvoudiging, etc.?

Wat betreft digitalisering en het milieu zijn er specifieke steunmaatregelen afhankelijk van de projecten. Beleidsopties bieden gerichte subsidies voor digitaliserings- en milieuprojecten, rekening houdend met hun potentiële impact op het milieu. Dit stimuleert duurzame en verantwoorde innovaties. Beleidsopties bevorderen de ontwikkeling van innovatieve technologische oplossingen die bijdragen aan de overgang naar een groenere en duurzamere economie.

Bovendien kan een toename van de economische activiteit gerelateerd aan O&O indirect negatieve effecten op het milieu hebben. Toch vormen R&D-activiteiten op zichzelf geen belangrijke bron van vervuiling of milieuverslechtering.

Het regeerakkoord vermeldt geen specifieke maatregelen met betrekking tot administratieve vereenvoudiging in de context van O&O, hoewel administratieve vereenvoudiging een transversaal doel is dat in alle openbare beleidsmaatregelen, inclusief die met betrekking tot O&O, moet worden aangepakt.

5. Conclusie

Onderzoek en ontwikkeling (O&O) zijn essentiële elementen voor de economische groei en de concurrentievermogen van België. Door de effectiviteit van de ondersteuning voor O&O te evalueren, kan de federale overheid ervoor zorgen dat zij haar investeringen optimaal benut en O&O op passende wijze stimuleert. Het optimaliseren van de effectiviteit maakt ook budgettaire besparingen mogelijk zonder afbreuk te doen aan O&O-activiteiten. Wat betreft de verdeling tussen de publieke en private sector als uitvoerder en financiële bijdrager aan O&O-uitgaven, is het belangrijk te benadrukken dat de private sector een overheersende rol speelt bij de uitvoering van O&O in België, terwijl de publieke sector een belangrijke financiële bijdrager blijft.

Het rapport identificeert en bespreekt in detail de belangrijkste pistes die mogelijk budgettaire besparingen kunnen opleveren. Ten eerste zou een vermindering van de intensiteit van de aftrek voor innovatie-inkomsten kunnen leiden tot besparingen tot 250 miljoen euro op jaarbasis. Ten tweede kunnen efficiëntieverbeteringen en het opsporen van dubbele inspanningen op vlak van directe steun in sommige scenario's jaarlijks besparingen van ongeveer 70 miljoen euro opleveren.

Ten derde, als de context dit toelaat, kan de regering overwegen om beleid te ontwikkelen om de belastingaftrek voor de gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing te verminderen, die momenteel meer dan 1,6 miljard euro bedraagt. De regering moet ook rekening houden met de implicaties van alternatieve begrotingsscenario's, zich laten inspireren door internationale best-practices en ervoor zorgen dat de beleidsopties bijdragen aan de doelstellingen van het regeerakkoord. Dit rapport bespreekt de implicaties van alternatieve begrotingsscenario's zoals een vermindering van 10% of een verhoging van het budget met 5% voor O&O-ondersteuning.

Ondanks de sterke punten van het huidige O&O-ondersteuningssysteem in België, zijn er verbeteringen mogelijk. De effectiviteit van de instrumenten kan worden versterkt door beter in te spelen op de behoeften van de betrokkenen en door de procedures en concepten die in de wet zijn beschreven te verbeteren. De coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus kan worden verbeterd. Om deze verbeteringen te realiseren, zou de Belgische regering het systeem van fiscale stimuli voor O&O moeten vereenvoudigen en stroomlijnen, de steun voor KMO's op dit gebied moeten versterken en samenwerking tussen bedrijven, universiteiten en onderzoekscentra moeten bevorderen. Door deze aanbevelingen op te volgen kan België een nog gunstiger omgeving voor innovatie creëren, wat de economische groei en de concurrentievermogen van het land zou bevorderen.

De huidige context is er een van grote onzekerheid door de veranderingen op internationaal niveau. Pilaar 2 zou een negatieve impact kunnen hebben op de aantrekkelijkheid van België voor bedrijven, wat zou kunnen leiden tot verlies van banen en belastinginkomsten. Het is belangrijk om een effectief controlesysteem op te zetten om de impact van Pilaar 2 te meten en om bereid te zijn om beleid indien nodig aan te passen.

Wat betreft het handhaven van de gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing voor O&O, raadt het rapport aan om deze maatregel te handhaven of uit te breiden, terwijl maatregelen worden genomen om de mogelijke nadelen te verzachten. Deze maatregel is een waardevol instrument om investeringen in O&O en innovatie in België te stimuleren, hoewel deze in sommige zeer gunstige omstandigheden mogelijk kan worden verminderd.

Wat betreft de vermindering van de steun in de vorm van aftrekken voor innovatie-inkomsten, raadt het rapport aan om de fiscale steun aan bedrijven in deze vorm geleidelijk te verminderen, met begeleidende maatregelen om de negatieve effecten op bedrijven te verzachten. Deze aanbeveling is gebaseerd op een duidelijke analyse van de voordelen en nadelen van de aftrek voor innovatie-inkomsten en is bedoeld om misbruikrisico's te beperken en de effectiviteit van de publieke steun voor O&O te verbeteren.

Ten slotte raadt het rapport aan om de totale steun voor O&O optimaal te kiezen door middel van een combinatie van controles per bedrijf of bedrijfsgroep en door beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met hun totale begrotingseffect. Deze benadering zou een efficiënte inzet van publieke middelen garanderen, concurrentieverstoringen beperken en de meest veelbelovende bedrijven ondersteunen.

De aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van de complementariteit en coherentie van de verschillende soorten O&O-steun, zowel op federaal niveau als op het niveau van de gefedereerde entiteiten. Er zijn verschillende actiepaden, zoals het versterken van de coördinatie tussen de bestuursniveaus (federaal, regionaal, Europees) om de O&O-beleid te coördineren.

Naast deze aanbevelingen moet het belang worden benadrukt van het concretiseren, volgen en regelmatig evalueren van de effectiviteit van het O&O-beleid. Dit zal ervoor zorgen dat middelen optimaal worden gebruikt en dat de doelstellingen van het O&O-beleid worden bereikt.

Grafieken

Grafiek 1 – O&O-uitgaven door de vier sectoren van het Frascati-handboek in 2021	19
Grafiek 2 – O&O-uitgaven in het bedrijfsleven naar grootteklasse in 2021	21
Grafiek 3 - Aantal entiteiten met O&O-activiteiten naar grootte van de onderneming, uitgedrukt in termen van aantal werkzame personen in 2021.....	22
Grafiek 4 – Vergelijking van de O&O-intensiteit met a) belangrijke handelspartners b) exportgerichte economieën en c) grote economische machten	24
Grafiek 5 – Vergelijking van de O&O-uitgaven van de overheidssector in België (in EUR per hoofd van de bevolking) met a) handelspartners en grote economische machten, b) vergelijkbare economieën en c) het EU-gemiddelde.....	26
Grafiek 6 – Uitgaven voor O&O in het hoger onderwijs: België en a) de belangrijkste economieën, b) vergelijkbare economieën en c) het EU-27-gemiddelde (EUR per hoofd van de bevolking)	28
Grafiek 7 – Evolutie in de tijd van de financiering van O&O via indirecte fiscale financieringsinstrumenten in België (in miljoenen euro's).....	39
Grafiek 8 – Fiscale maatregelen voor O&O (in miljoenen euro). Bron: FOD Financiën, inventaris van de federale belastingsuitgaven.....	40
Grafiek 9 – Dynamiek van de verdeling van de aanvullende belasting.....	46
Grafiek 10 – Internationale vergelijking van de financieringsbronnen voor O&O in 2021	57
Grafiek 11 – Evolutie door de tijd van de verhoudingen van de financieringsbronnen van openbare onderzoeksinstellingen	58
Grafiek 12 – Overheidsfinanciering van federale en regionale onderzoekscentra in a) 2012 en b) 2021 in miljoen EUR.....	59
Grafiek 13 – Belastingvoordeel voor regionale en federale onderzoekscentra (miljoen EUR).....	60
Grafiek 14 – Evolutie in de tijd van financieringsbronnen voor O&O in het hoger onderwijs.....	61
Grafiek 15 – Evolutie in de tijd van de totale financiering (in miljoen EUR) van O&O in het hoger onderwijs naar soort mechanisme, belastingvoordeel of directe financiering	62
Grafiek 16 – Uitgaven per overheid en in de tijd (In lopende prijzen en in duizenden euro's)	64
Figuur 17 – Uitgaven per overheid en in de tijd (In lopende prijzen en in duizenden euro's).....	64
Grafiek 18 – Gedetailleerde analyse op federaal niveau per departement (In lopende prijzen en in duizenden euro's)	64
Grafiek 19 – Verdeling van de O&O-kredieten van de Belgische overheid naar NABS-categorie.....	65
Grafiek 20 – O&O-intensiteit (begrotingskredieten voor O&O van de overheid als percentage van het BBP in België in vergelijking met a) vijf vergelijkbare Europese landen en b) handelspartners en grote economieën, volgens GBARD-statistieken	66
Grafiek 21 – Evolutie in de tijd van directe en indirecte overheidsfinanciering in OESO-landen.....	69
Grafiek 22 – Behandeling van niet-gebruikte belastingverlagingen: Bepalingen voor ondernemingen met onvoldoende belastingplicht in OESO-landen	70
Grafiek 23 – Plafonds en drempels: beperkingen op het volume van in aanmerking komende O&O-steunpunten of op O&O-gerelateerde belastingvoordelen in OESO-landen.....	71

Grafiek 24 – Definitie van O&O: O&O-activiteiten en O&O-gebieden die in aanmerking komen voor belastingverlichting in OESO-landen.....	72
Grafiek 25 – Directe overheidsfinanciering en belastingsteun voor O&O van bedrijven door OESO-landen, 2020	73

Tabellen

Tabel 1 – Uitgaven per categorie	11
Tabel 2 – Percentages van de O&O-uitgaven per sector in België voor de belangrijkste sectoren (selectie) in 2021	23
Tabel 3 – Overzicht van de fiscale maatregelen, historische achtergrond en wettelijke basis.....	29
Tabel 4 – Toepassingsmodaliteiten van het O&O-belastingkrediet	33
Tabel 5 – Aftrekpercentages voor investeringen in patenten en milieuvriendelijke O&O-investeringen.....	34
Tabel 6 – Drierichtingssysteem voor de hervorming van de investeringsaftrek	35
Tabel 7 – Vrijstellingspercentages voor de betaling van de bedrijfsvoorheffing voor R&D volgens Art. 275 ²	37
Tabel 8 – Fiscale gevolgen van de wijzigingen in de Belgische fiscaliteit om het concurrentieverlies te beperken - mogelijke aanvullende aanpassingen	52
Tabel 9 – Overzicht van de socialezekerheidsmaatregelen, achtergrond en rechtsgrondslag	55
Tabel 10 – Overheidsfinanciering van onderzoek: Vergelijking van federale en regionale belastingvoordelen in 2012 en 2021	60
Tabel 11 – Totaal aan rechtstreekse O&O-subsidies van de regio's in miljoen EUR.....	82
Tabel 12 – Budgettaire gevolgen van opties in domein 1 voor het jaar 2025 in miljoen EUR	85
Tabel 13 – Budgettaire gevolgen van de opties in domein 2 voor het jaar 2025 in miljoen EUR.....	90
Tabel 14 – Budgettaire gevolgen van de opties in domein 3 voor het jaar 2025 in miljoen EUR.....	95
Tabel 15 – Budgettaire gevolgen van de opties in domein 4 voor het jaar 2025 in miljoen EUR....	100

Referenties

Appelt, S., Bajgar, M., Criscuolo, C., & Galindo-Rueda, F. (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 Publishing.

Appelt, S., F. Galindo-Rueda et A. González Cabral (2019), Measuring R&D tax support : Findings from the new OECD R&D Tax Incentives Database , Documents de travail de l'OCDE sur la science, la technologie et l'industrie, n° 2019/06, Éditions OCDE, Paris.

Alvarez-Ajuso L., C., Kao and D. Romero-Jordan (2018), Long-run effect of public grants and tax credits on R&D investment: A non-stationary panel data approach, *Economic Modelling*, 75, 93-104.

Belspo (2019), Impact des investissements belges dans les programmes de recherche dans le domaine du Spatial. Réalisé par IDEA Consult Thinking Ahead.

Becker, B. (2015). Public R&D policies and private R&D investment: A survey of the empirical evidence. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), 917-942.

Bormans Y. & J. Konings (2021). Policy Mix Efficiëntie van Vlaamse O&O subsidies: Een evaluatie van directe en indirecte O&O-subsidies in Vlaanderen. In, Czarnitzki D., Konings J., Bormans Y. and Angelino P. (2021) *De Vlaams Brede Heroverweging: Een evaluatie van de steun voor Onderzoek – en Ontwikkeling in Vlaanderen*.

Bérubé, C., & Mohnen, P. (2009). Are firms that receive R&D subsidies more innovative? *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'économie*, 42(1), 206-225.

Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163-184.

Bureau fédéral du Plan (2022), Impact des investissements belges dans programmes de recherche spatiale.

Buyse T., F. Heylen and R. Schoonackers (2020), On the impact of public policies and wage formation on business investment in research and development, *Economic Modelling*, 88, 188-199.

Conseil Central de l'Économie (2021), *La R&D et sa valorisation en Belgique : un premier diagnostic*, Rapport.

Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. T., & Van Reenen, J. (2016). Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D (No. w22405). National Bureau of Economic Research.

Dumont M. (2017), Assessing the policy mix of public support to business R&D, *Research Policy*, 46(10), 1851-1862.

Dumont, M. (2022). Public Support to Business Research and Development in Belgium-Fourth evaluation.

Guceri I., M. Köthenbürger and M. Simmler (2020), Supporting firm innovation and R&D: what is the optimal policy mix? *EconPol Policy Report*, March 3.

Guellec D. and B. Van Pottelsberghe (2003), The impact of public R&D expenditure on business R&D, *Economics of Innovation and New Technology*, 12(3), 225-243.

Hall B. and J. Van Reenen (2000), How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence", *Research Policy*, 29(4-5), 449-469.

Lhuillery, S., M. Marino and P. Parotta (2014), *Evaluation de l'impact des aides directes et indirectes à la R&D en France*, Rapport pour le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

- Lokshin, B., & Mohnen, P. (2013). Do R&D tax incentives lead to higher wages for R&D workers? Evidence from The Netherlands. *Research Policy*, 42(3), 823-830.
- Moniteur Belge. (2023). Loi du 19 décembre 2023 portant sur l'introduction d'un impôt minimum pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure.
- Montmartin, B., & Herrera, M. (2015). Internal and external effects of R&D subsidies and fiscal incentives: Empirical evidence using spatial dynamic panel models. *Research policy*, 44(5), 1065-1079.
- Nilsen, Ø. A., Raknerud, A., & Iancu, D. C. (2020). Public R&D support and firm performance: A multivariate dose-response analysis. *Research Policy*, 49(7), 104067.
- OCDE (A). (2023). Le Montant B au titre du Pilier Un en bref.
- OCDE (B). (2023). La Convention multilatérale pour mettre en œuvre le Montant A du Pilier un. Paris.
- OCDE (C). (2023). Note explicative sur la convention multilatérale destinée à faciliter la mise en œuvre de la règle d'assujettissement à l'impôt au titre du pilier deux.
- OCDE. (D) (2023). Manuel pour la mise en œuvre de l'impôt. Paris: Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base. Récupéré sur <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/manuel-pour-la-mise-en-oeuvre-de-l-impot-minimum-pilier-deux.pdf>
- OCDE (E) (2023), "Income-based tax relief for R&D and innovation: An integrated view", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 161, OECD Publishing, Paris.
- Rao, N. (2016), "Do Tax Credits stimulate R&D spending? The Effect of the R&D Tax Credit in Its First Decade". *Journal of Public Economics*, Vol. 140, pp. 1-12.
- Schoonackers, R. (2020) "Tax incentives for R&D : Are they effective ?" NBB Economic Review.
- Teirlinck, P., Spithoven, A., & Bruneel, J. (2022). R&D employment effects of financial slack generated by R&D tax exemption: The importance of firm-level contingencies. *R&D Management*, 52(1), 38-49.
- Thomson R. (2017), The effectiveness of R&D tax credits, *Review of Economics and Statistics*, 99(3), 544-549.
- Union Européenne. (2022). Directive 2022/2523 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.
- Wilson, D. J. (2009). Beggar thy neighbor? The in-state, out-of-state, and aggregate effects of R&D tax credits. *The Review of Economics and Statistics*, 91(2), 431-436.

Afkortingen

ABR : Abroad
AIP : Accord Interprofessionnel
BBP: Bruto Binnenlands Product
BEPS : Base Erosion and Profit Shifting
BES : Business Enterprise Sector
CRCR : Country By Country Reporting
CIMPS : Conférence interministérielle sur la politique scientifique
CIR : Code des Impôts sur les Revenus
DPI : Déduction pour Investissement
DRI : Déduction pour Revenus d'Innovation
EMN : Entreprise Multinationale
EMU : Entité Mère Ultime
ESA : Agence spatiale européenne
ETR : Effective Tax Rate
FFWO/FFRS : Federaal Fonds voor Wetenschappelijk
FNRS – FRS-FNRS : Fonds de la Recherche scientifique
FRIA : Fonds pour la formation à la Recherche dans l'Industrie et l'Agriculture
FRSM : Fonds pour la recherche scientifique médicale
FWO : Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen Onderzoek – Fonds fédéral de la Recherche scientifique
GBARD : Government budget allocations for R&D
GloBE : Global Anti-Base Erosion rules
GOV : Government
HES : Higher Education Sector
IIR : Income Inclusion Rule
IISN : Institut interuniversitaire des sciences nucléaires
ICMQL : Impôt Complémentaire Minimum Qualifié prélevé Localement
ISOC : Impôt des Sociétés
IPA : Interprofessioneel akkoord
MB : Moniteur Belge
MEUR : Millions d'euros
MicroBeRD : Microdata-Based Evidence On The Impact Of Public Support For Business R&D
MNO: Multinationale Onderneming
NABS : Nomenclature for the analysis and comparison of scientific programmes and budgets
NESTI : New Exploratory Studies on Science, Technology and Innovation
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ONSS : Office national de la sécurité sociale
PME : Petites et Moyennes Entreprises
PNP : Private Non-Profit
PrP : Précompte Professionnel
QDMTT : Qualified Domestic Minimum Top-up Tax
R&D : Recherche et Développement
RAB : Ratio d'additionnalité brute
RAI : Règle d'assujettissement à l'impôt

RDIR : Règle d'inclusion du revenu

RSZ: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid

STTR: Subject To Tax Rule

ToT : Top-up Tax

UE : Union Européenne

UTPR : Undertaxed Profits Rule

YIC : Young Innovative Companies