

Vergaderjaar 2014–2015

34 002

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2015)

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2015

In deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, over de voorgenomen integratie van de fiscale innovatieregelingen S&O-afdrachtvermindering (WBSO) en de Research & Development Aftrek (RDA).

Zoals aangegeven in het Belastingplan 2015 heeft het kabinet van bedrijven signalen ontvangen dat de vormgeving van de RDA in de winstbelasting nadelen kent die ten koste gaan van de effectiviteit van de regeling. In dat Belastingplan heeft het kabinet daarom aangekondigd te onderzoeken of de RDA en de WBSO kunnen worden samengevoegd tot één fiscale regeling die wordt verrekend met de loonheffing. Daarbij is een gestelde voorwaarde dat de integratie van beide regelingen leidt tot een eenvoudigere aanvraagprocedure voor bedrijven en dat de uitvoering voor de Belastingdienst wordt vereenvoudigd.¹

Het onderzoek is het afgelopen jaar uitgevoerd door de Ministeries van Economische Zaken en Financiën, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Belastingdienst. Het kabinet constateert op basis van het onderzoek dat het mogelijk is de WBSO en de RDA samen te voegen tot één geïntegreerde S&O-regeling waarbij het financiële voordeel wordt verrekend met de loonheffing.² Het kabinet is dan ook voornemens deze integratie verder uit te werken en op te nemen in het Belastingplan 2016. De beoogde datum van inwerkingtreding van de geïntegreerde regeling is 1 januari 2016. In deze brief worden de hoofdlijnen van een geïntegreerde S&O-regeling geschetst. Daarbij wordt ingegaan op de doelstellingen van het fiscaal innovatiebeleid, de ervaringen met de RDA, de opzet van een nieuwe regeling en de effecten van de nieuwe regeling op administratieve lasten bij bedrijven. De uitvoeringsaspecten van de nieuwe regeling (waaronder het effect op de

¹ Kamerstuk 34 002, nr. 3.

² In de wetgeving voor WBSO en RDA wordt de Nederlandse term Speur- en Ontwikkelingswerk (S&O) gehanteerd voor de werkzaamheden die bekend staan als R&D.

uitvoeringskosten) komen in beeld in de uitvoeringstoets die de Belastingdienst nog moet uitbrengen.

In deze brief ga ik ook in op de toezegging aan het Kamerlid Van Veen (VVD), tijdens de begrotingsbehandeling 2015, om te kijken of de aanvraagprocedure voor de nieuwe regeling nog laagdrempeliger kan en of ondernemers kunnen worden verleid om zelf aanvragen in te dienen.³ Het Kamerlid Verhoeven (D66) heeft aandacht gevraagd voor de toegankelijkheid van EZ-regelingen (waaronder de WBSO) voor startups.⁴ Er wordt momenteel gewerkt aan een startuptoolkit voor een aantal regelingen. Daarin wordt ook de WBSO meegenomen. Ik zal uw Kamer hierover na de zomer informeren.

Fiscaal innovatiebeleid

Innovatie is een bron voor duurzame economische groei en levert een belangrijke bijdrage aan de versterking van het concurrentievermogen van Nederland. Innovatie speelt een belangrijke rol bij het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het vinden en maken van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Bedrijven investeren uit zichzelf echter minder in Research en Development (R&D) dan maatschappelijk gezien optimaal is. De oorzaak hiervan is dat zij de kennis-spillovers, waar andere bedrijven van kunnen meeprofiteren, niet volledig kunnen meenemen in hun beslissing over hun R&D-inspanningen. Het maatschappelijk rendement van extra R&D-uitgaven ligt substantieel hoger dan het private rendement.⁵ Om deze reden stimuleert en ondersteunt de overheid bedrijven om te investeren in R&D. Doel van het kabinet is daarbij dat in Nederland in 2020 2,5% van het BBP wordt uitgegeven aan R&D (door publieke en private partijen). De fiscale innovatieregelingen WBSO en de RDA dragen bij aan deze doelstelling door de R&D-uitgaven van private partijen te stimuleren. Het zijn generieke regelingen. Dat betekent dat ze niet aan sectoren of thema's gebonden zijn en openstaan voor alle bedrijven die willen innoveren. Met de WBSO, RDA en de Innovatiebox beschikt Nederland over een sterk fiscaal klimaat voor innovatieve bedrijven.

WBSO

De WBSO is in 1994 geïntroduceerd om R&D te bevorderen en het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren.⁶ De regeling is vormgegeven als een afdrachtvermindering op de loonbelasting en premie volksverzekeringen (de loonheffing) en kent een systematiek met twee schijven met verschillende voordeelpercentages.⁷ Op basis van de geldende percentages en de S&O-loonkosten (S&O-uren x S&O-uurloon) berekent RVO een bedrag dat door een bedrijf in mindering kan worden gebracht op de af te dragen loonheffing. De WBSO is meerdere malen positief geëvalueerd en ook uit de meest recente evaluatie blijkt dat de

³ Schriftelijke antwoorden op vragen, gesteld tijdens de eerste termijn van de behandeling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2015 (Kamerstuk 34 000 XIII)(Handelingen II 2014/15, nr. 18, item 10).

⁴ Handelingen II 2014/15, nr. 37, item 4.

⁵ B.H. Hall e.a. (2009), Measuring the returns to R&D, National Bureau of Economic Research, Working Paper 15622, Cambridge (MA).

⁶ Kamerstuk 23 477, nr. 3.

⁷ In 2015 geldt in de 1^e schijf een percentage van 35% (50% voor starters) tot € 250.000 aan S&O-loonkosten, over het meerdere is de tegemoetkoming 14%. De maximale afdrachtvermindering bedraagt € 14 mln.

WBSO doet wat hij beoogt: de private loonuitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk (S&O) bevorderen.⁸

RDA

In 2012 is de RDA geïntroduceerd. Dit om naast loonkosten voor R&D, ook de daarbij horende overige kosten en uitgaven te stimuleren en zo investeringen in R&D-kapitaal (niet fiscaal ondersteund) en R&D-arbeid (ondersteund via de WBSO) evenwichtiger te behandelen.⁹ De RDA is vormgegeven als een extra aftrekpost voor de winstbelasting (inkomsten- en vennootschapsbelasting) met als grondslag de (niet loon-) kosten en uitgaven voor R&D. De hoogte van de RDA wordt door RVO bepaald door de opgevoerde grondslag te vermenigvuldigen met het RDA-percentage. Dit bedrag mag het bedrijf aftrekken van de winst voor de winstbelasting.¹⁰

Nadelen van de RDA als winstfaciliteit

Het kabinet heeft signalen ontvangen dat de vormgeving van de RDA in de winstbelasting een aantal onbedoelde neveneffecten heeft die ten koste gaan van de effectiviteit van de regeling. Deze worden hieronder samengevat.

1. Het netto RDA-voordeel is gerelateerd aan de hoogte van de winst. Hierdoor hebben ondernemers op het moment van investeren geen zekerheid over het exacte fiscale voordeel. Dit kan een nadelig effect hebben op de R&D-keuze bij (startende) innovatieve ondernemingen die niet of nauwelijks winst maken.
2. Het RDA-voordeel kan, binnen de grenzen van de voorwaartse verliesverrekening, in latere jaren worden verrekend. Hierdoor vindt het liquiditeitsvoordeel ook later plaats. Dit heeft als gevolg dat de ondernemer de RDA moet meefinancieren. Dit is een nadeel. Zeker omdat kredietverlening aan het MKB een aantal knelpunten kent.¹¹
3. Omdat de RDA onderdeel uitmaakt van de winstberekening heeft deze geen invloed op de winst voor belasting. Ook kan deze onder internationale accountingregels (IAS) niet als gegarandeerde kostenverlaging worden ingeboekt.¹² Dit maakt het voor R&D-afdelingen in bedrijven moeilijker, of in sommige gevallen niet mogelijk, om dit voordeel mee te nemen in hun R&D-planning en budget. De administratieve verwerking van de RDA leidt daarmee niet altijd tot de juiste investeringsprikkel. Dit in tegenstelling tot de WBSO die wel invloed heeft op de winst voor belasting (en bij de accounting «above the line» is). Bovenstaande zorgt er ook voor dat bedrijven RDA-voordeel niet altijd meenemen bij een kostenvergelijking van R&D in verschillende landen. Het «above the line» maken van de RDA zal de business case voor investeringen in Nederland verbeteren.

⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 32. Bijlage 5. Uit de evaluatie volgt dat bedrijven niet alleen het ontvangen WBSO-voordeel besteden aan S&O-loonuitgaven maar daar gemiddeld per ontvangen WBSO-euro zelf nog eens tussen de 55 en 99 eurocent bovenop leggen. Voorts heeft de WBSO een positief effect op de kwaliteit van R&D in Nederland en het vestigingsklimaat.

⁹ Besluit van 21 december 2011, houdende regels voor de aanvullende aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (Besluit RDA), Stb. 2011, 657.

¹⁰ In 2015 is het RDA-percentage 60%. Bij een Vpb-percentage van 25% leidt dat tot een netto-voordeel van 15% van de kosten en uitgaven die door een bedrijf worden gemaakt.

¹¹ Kamerstuk 32 637, nr. 147. Belangrijke bevindingen van een in 2014 uitgevoerde analyse zijn dat het mkb dat financiering zoekt vaak een zwakke financiële positie heeft, dat voor banken het risico op mkb-financiering is toegenomen, en dat er onvoldoende alternatieven zijn om de terugval in bancaire kredieten aan te vullen.

¹² De International Accounting Standards Board (IASB) is een onafhankelijk internationaal orgaan belast met het opzet van standaarden voor het opzetten van jaarverslagen en jaarrekeningen.

4. Bij de financiële performance van bedrijven wordt gemeten met kengetallen en ratio's. Deze zijn vaak gebaseerd op de winst voor belastingen omdat die een beter beeld geeft van de onderliggende financiële prestatie. De RDA zorgt voor een verlaging van de te betalen winstbelasting en heeft dus, in tegenstelling tot de WBSO, geen invloed op deze kengetallen en ratio's. Dit terwijl deze wel van belang kunnen zijn bij het verkrijgen van financiering.
5. In sommige gevallen lekt het RDA-voordeel bij bedrijven met buitenlandse moeders weg naar de moeder.¹³

Door het huidige RDA-voordeel straks via de loonheffing te verrekenen wordt de effectiviteit van de regeling verbeterd. Ook wordt aangesloten bij andere landen (zoals het VK) die hun fiscale R&D-regeling zo hebben aangepast dat deze invloed heeft op de winst voor belasting (*«above the line»*). Door de kosten en uitgaven die nu onder de RDA vallen via de loonheffing te verrekenen wordt ook de verzilvering van de regeling sterk verbeterd. Er zijn bedrijven die hoge overige kosten en uitgaven (nu RDA) hebben ten opzichte van de eigen loonkosten. Deze kunnen in de nieuwe situatie een mogelijk nadeel ondervinden omdat ze relatief weinig loonheffing betalen.

Naar één fiscale regeling voor alle R&D-kosten

De geïntegreerde regeling wordt een afdrachtvermindering met als grondslag alle R&D-kosten (loonkosten, overige kosten en uitgaven). Zoals aangegeven in het Belastingplan 2015 wordt bij de vormgeving en het budget van de nieuwe regeling rekening gehouden met het financiële nadeel dat het bedrijfsleven zou kunnen ondervinden van de samenvoeging. Daarnaast wordt dit budget beïnvloed door eerder ingeboekte taakstellingen op fiscaal innovatiebeleid. Binnen de kaders van deze afspraak en het beschikbare budget kiest het kabinet er voor om in de geïntegreerde regeling met 2 schijven te gaan werken. Een eerste schijf met een voordeelpercentage van 30% (40% voor starters) over de S&O-kosten tot € 300.000 (loon- en overige kosten en uitgaven). En een voordeelpercentage van 15% over de S&O-kosten boven de € 300.000. Deze parameters zijn indicatief. In het Belastingplan 2016 zullen de definitieve parameters voor een nieuwe regeling worden opgenomen. Uitgaand van een gelijke ondersteuning van loonkosten en kapitaalkosten blijft met deze parameters de budgettaire verdeling over bedrijven (grootteklassen) bij een integrale regeling in grote lijnen gelijk in vergelijking tot een situatie met een aparte WBSO en RDA.

Om een goede overgang naar de geïntegreerde regeling te faciliteren zal RVO in 2015 het aanvraagprogramma voor de geïntegreerde regeling openstellen. Daarbij moeten momenteel uitgaven boven de € 1 mln. onder de RDA verplicht gespreid in 5 jaar worden opgevoerd. Deze uitgaven (waarvan een deel dus al onder de RDA is opgevoerd) kunnen straks ook onder de geïntegreerde regeling worden opgevoerd. Tenslotte blijft het mogelijk om, aan eigen S&O gerelateerde, kosten en uitgaven op te voeren die door een andere BV in de fiscale eenheid worden gemaakt.

¹³ Als de winst van een buitenlandse dochtervennootschap wordt belast in de VS, dan verleent de VS een tax credit voor reeds in het buitenland betaalde belasting. De in het buitenland betaalde belasting wordt in mindering gebracht op de in Amerika verschuldigde belasting over buitenlandse winsten. Het systeem leidt ertoe dat een belastingvoordeel van de RDA volledig weggenomen wordt door een hogere heffing in de VS. Bij verrekening middels de loonheffing zal het RDA-voordeel in de wereldwinst in de VS betrokken worden tegen het lokale Vpb-tarief en wel een voordeel bieden.

Naam van geïntegreerde regeling

Bij de overgang van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk naar de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen is besloten de naam WBSO te handhaven gezien de grote bekendheid van deze naam. Deze grote naamsbekendheid (ook in het buitenland) is reden om ook na de integratie in de communicatie door RVO de naam WBSO voor de afdrachtvermindering S&O te handhaven.

Uitvoeringsaspecten

Door de nieuwe regeling vervalt de RDA. De geïntegreerde regeling wordt op dezelfde wijze verrekend als bij de huidige afdrachtvermindering voor S&O. Dit betekent mogelijk een vereenvoudiging van de werkprocessen van de Belastingdienst. In welke mate dit optreedt komt, evenals de andere uitvoeringsaspecten, in beeld in de uitvoeringstoets die de Belastingdienst nog moet uitbrengen.

Vereenvoudiging voor bedrijven

Op dit moment krijgt een bedrijf dat zowel WBSO als RDA aanvraagt twee beschikkingen. Door de integratie verdwijnt voor bedrijven de noodzaak om, naast de WBSO-beschikking bij de loonheffing, ook de RDA-beschikking op te voeren bij de aangifte voor de winstbelasting.

Wijzigingen in het aanvraagprogramma

In lijn met het verzoek van het Kamerlid Van Veen wordt door de integratie en hierboven genoemde aanpassingen de toegang tot fiscale innovatieregelingen laagdrempeliger. Binnen de geïntegreerde regeling zal daarnaast (op verzoek van bedrijven) de ruimte om een projectomschrijving op te voeren worden uitgebreid.

Daarbij is momenteel bij aanvragen tot 150 S&O-uren per maand standaard een forfait van toepassing (momenteel € 15 per S&O-uur). RVO geeft aan dat dit systeem in de praktijk inflexibel is gebleken.¹⁴ Het kabinet onderzoekt daarom nu of het mogelijk is bedrijven bij de eerste aanvraag in een jaar een keuze bieden tussen de toepassing van een forfait per S&O-uur (met een maximum aantal uren waarop het forfait in een jaar van toepassing kan zijn) of het opvoeren van de daadwerkelijke kosten en uitgaven in alle aanvragen van het jaar.

Ook wordt in het aanvraagprogramma meer met pop-up vensters gewerkt om aanvragers door het proces te sturen. Tenslotte blijkt uit de evaluatie van de WBSO dat bedrijven die zelf hun aanvraag verzorgen, vaak tevreden zijn over de samenwerking met RVO.¹⁵ In de communicatie zal er dan ook met meer nadruk op gewezen worden dat bedrijven WBSO goed zelf kunnen aanvragen (indien zij dat willen).

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

¹⁴ Een bedrijf kan bijvoorbeeld in één jaar voor drie maanden voor 160 uren per maand aan S&O doen. Dit bedrijf doet op jaarbasis 480 uren aan S&O maar komt niet in aanmerking voor het forfait. Dit terwijl een bedrijf dat 4 maanden voor 120 uur per maand aan S&O doet hier wel voor in aanmerking komt. Daarnaast kan een bedrijf door dit systeem (afhankelijk van het aantal aangevraagde uren per maand) in een jaar onder meerdere regimes vallen.

¹⁵ Kamerstuk 32 637, nr. 32. Bijlage 5.