

23 477

## **Vermindering van af te dragen loonbelasting bij loon voor speur- en ontwikkelingswerk (Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 maart 1994

De leden van de fractie van het CDA hebben waardering voor ons streven het speur- en ontwikkelingswerk van het Nederlandse bedrijfsleven te stimuleren, maar vragen zich af of de voorliggende regeling in verband met de administratieve verplichtingen, voor meerdere uitleg vatbare begrippen en fraudegevoeligheid, wel aan de verwachtingen zal voldoen. In dat verband stellen zij nog een aantal vragen.

In verband met de toegezegde evaluatie vragen de genoemde leden of het niet te overwegen is in de wet een beperkte werkingsduur vast te leggen. Na een positief uitvallende evaluatie zou de regeling dan verlengd kunnen worden indien gelet op de marktomstandigheden nog steeds behoefte zou bestaan aan een fiscaal stimuleren van speur- en ontwikkelingswerk.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat een horizonbepaling het stimulerende effect van de faciliteit op meerjarige S&O-projecten zou kunnen verminderen. Daarnaast heeft de forse – en oplopende – achterstand van de uitgaven voor S&O in Nederland ten opzichte van het buitenland, een rol gespeeld om geen tijdshorizon in het wetsvoorstel aan te brengen.

Voorts opperen deze leden dat een wettelijke beperking van de werkingsduur kan voorkomen dat op enig moment wellicht vergelijkbare onrust zou ontstaan als is opgetreden rond het beruchte weekend waarin de basispremie van de WIR op nihil werd gesteld.

Onze reactie hierop is dat een dergelijke situatie met betrekking tot de voorgestelde S&O-faciliteit kan worden voorkomen door het andersoortige budgettaire karakter van de regeling. De WIR betrof een open-einde regeling. Vooruitlopend op afschaffing van de WIR is de basispremie abrupt op nihil gesteld om aankondigingseffecten te voorkomen. De voorgestelde S&O-faciliteit bevat daarentegen een budgetbewakingsmechanisme. Dit mechanisme houdt in dat voordat de faciliteit wordt verleend, het percentage van de tegemoetkoming wordt afgestemd op de verhouding tussen het totaal van de aanvragen en het beschikbare budget. Een eventuele beëindiging van de S&O-regeling kan dus vooraf worden aangekondigd zonder gevaar van budgetoverschrijding. In dat opzicht zou het in de wet vastleggen van een beperkte werkingsduur van de regeling niets toevoegen.

De leden van de fractie van het CDA stellen dat de ruime omschrijving van het begrip speur- en ontwikkelingswerk ongetwijfeld zal leiden tot talrijke geschillen. Ten einde deze geschillen te beperken vragen zij of de te faciële activiteiten scherper omschreven kunnen worden.

Wij willen deze leden antwoorden dat de voorgestelde omschrijving is ingegeven door de wens om enerzijds een breed scala van S&O-activiteiten voor de facilititeit in aanmerking te laten komen en anderzijds voldoende duidelijkheid te verschaffen over niet in aanmerking komende activiteiten zodat geschillen daarover zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. De omschrijving van S&O-werk in artikel 1, eerste lid, onderdeel h, bevat in dit verband een aantal begrenzings: de activiteiten dienen direct en uitsluitend gericht te zijn op technisch-wetenschappelijk onderzoek of op de ontwikkeling van (onderdelen van) technisch nieuwe fysieke producten of productieprocessen. Zo valt bij voorbeeld vormgeving niet onder de definitie. Een verdere begrenzing is verkregen door de expliciete uitsluiting van een aantal activiteiten in het tweede lid van genoemd artikel.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid bij ministeriële regeling activiteiten aan te wijzen die van de definitie zijn uitgezonderd ten einde snel op toekomstige ontwikkelingen van technologische vernieuwing te kunnen inspelen.

Met de gekozen opzet wordt naast de gewenste rechtszekerheid, de nodige flexibiliteit geboden. De S&O-omschrijving vertoont daarmee veel gelijkenis met de definitie zoals die destijds bij de INSTIR gold. Uit de ervaring met de uitvoering van de INSTIR bleek dat het aantal geschillen acceptabel was. Slechts op een aantal punten – zo deed zich op het gebied van software enige «ruis» voor – bleek het S&O-begrip te ruim gedefinieerd. De elementen in de INSTIR die dit laatste veroorzaakten zijn in het voorliggende wetsvoorstel aangepast.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of wij de voorgestelde regeling niet in strijd achten met het reeds jaren beleden streven naar vereenvoudiging van fiscale wetgeving, willen wij antwoorden dat de al jaren aanwezige en bovendien oplopende achterstand van Nederland op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, deze inbreuk naar ons oordeel rechtvaardigt. De stelling van deze leden dat de administratieve verplichtingen, het twee-tarievenstelsel en de verhoging van de zelfstandigenaftrek niet zullen uitnodigen om een beroep op de regeling te doen, onderschrijven wij niet. Gegeven de wens om te komen tot een ondersteuning van de bedrijfs-S&O hebben wij gekozen voor een opzet die zo dicht mogelijk aansluit bij bestaande regelingen. Zo loopt de facilititeit voor inhoudsplichtigen volledig mee met de normale afdrachten loonbelasting. In de inkomstenbelasting gaat het om een verhoging van de reeds bestaande zelfstandigenaftrek. Verder is er naar gestreefd de administratieve lasten voor de ondernemer tot een minimum te beperken door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande administratieve praktijk. Ook de invoering van een twee-tarievenstelsel leidt niet tot een aanmerkelijke verzwaring van de uitvoering, omdat deze grotendeels kan meelopen in bestaande procedures. In dit verband is voorts van belang dat met het bedrijfsleven, waaronder ook vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf, overleg is gepleegd over vorm en inhoud van de regeling, en dat van die zijde instemmend op het voorstel is gereageerd.

In antwoord op de vraag van deze leden of de fraudegevoeligheid van de regeling niet sterk zou kunnen worden teruggebracht indien de stimuleringsmaatregelen de vorm van een rechtstreekse subsidie zouden krijgen, uitgevoerd door één departement, merken wij het volgende op. Vrijwel elke stimuleringsmaatregel, of deze nu in het fiscale wordt ingebed, dan wel wordt verleend als directe subsidie, bevat een zekere fraudegevoeligheid. Wij hebben echter geen indicaties dat een directe

subsidie minder fraudegevoelig zou zijn dan een fiscale maatregel in de gegeven vorm.

Meer in het algemeen is onzes inziens niet zozeer de aard van een faciliteit bepalend voor de mate van fraudegevoeligheid, maar veeleer de voorwaarden die worden gesteld aan het verkrijgen van de faciliteit en de wijze waarop kan worden getoetst of aan die voorwaarden is voldaan. In dat licht bezien, bestaat er naar onze mening ook geen directe relatie tussen de mate van fraudegevoeligheid van een regeling en de vraag of één dan wel meer departementen zijn belast met de verantwoordelijkheid en uitvoering van de regeling.

Deze leden stellen in dit verband nog de vraag of de ervaring uit het verleden met betrekking tot de samenwerking en communicatie tussen de DIR, de belastingdienst en het bedrijfsleven, als positief te beoordelen is.

In antwoord hierop merken wij op dat de DIR en de belastingdienst in het verleden gezamenlijk betrokken zijn geweest bij de uitvoering van een aantal toeslagen in de WIR. De samenwerking en communicatie tussen beide instanties is destijds goed verlopen. Aangezien de taakverdeling bij de uitvoering van de S&O-regeling een vrij grote gelijkenis vertoont met die van de WIR-toeslagen, zien wij de toekomstige samenwerking tussen SENTER en de belastingdienst met vertrouwen tegemoet. Dit geldt eveneens de communicatie tussen genoemde instanties en het bedrijfsleven.

De genoemde leden vragen voorts of bekend is dat gekwalificeerde accountants tegen betaling, zonder het noodzakelijke onderzoek naar de feiten, de vereiste verklaringen ondertekenen voor niet gekwalificeerde collega's. In dat verband vragen zij of de voorgestelde regeling dit verwerpelijke verschijnsel niet in de hand werkt.

Wij sluiten niet uit dat in een enkel geval zonder vereist onderzoek, een accountantsverklaring wordt afgegeven. Echter, de belastingdienst zal bij de S&O-faciliteit – evenals bij andere regelingen – niet blindvaren op de accountantsverklaring. De eindafrekeningsaangifte zal in het kader van een controle zelfstandig door de belastingdienst worden getoetst. Voor de gedachte dat accountants in het kader van de S&O-regeling eerder geneigd zullen zijn tot genoemde praktijk over te gaan, bestaat naar ons oordeel geen aanleiding.

De leden van de fractie van het CDA vragen of nadere mededeling kan worden gedaan over de door de inspecteur aan te leggen criteria bij het toepassen van de nieuwe artikelen 34b en 34c van de Wet op de loonbelasting 1964.

Voor zover dergelijke boeten inderdaad zullen moeten worden opgelegd, zal de eerste ondergetekende de inspecteurs instrueren te handelen overeenkomstig het Voorschrift administratieve boeten 1993. Op deze wijze zullen alle door de fiscus op te leggen administratieve boeten langs dezelfde lijnen worden opgelegd.

Vervolgens vragen deze leden naar een schatting van het netto-voordeel voor het Nederlandse bedrijfsleven, rekening houdend met de vennootschapsbelasting, eventuele wegleffecten en het plafond in de regeling.

Het netto-voordeel voor het Nederlandse bedrijfsleven bedraagt op kasbasis in 1994, rekening houdend met indirecte effecten en kaspatronen, f 195 mln. Structureel leidt de S&O-faciliteit tot een netto-voordeel voor het bedrijfsleven van f 225 mln. Daarbij is rekening gehouden met het plafond van f 10 mln per inhoudingsplichtige of fiscale eenheid.

Deze leden vragen voorts of het netto-voordeel opweegt tegen de nadelen van de regeling, zoals de administratieve verplichtingen en de wederom toenemende complexiteit van het fiscale stelsel. Zal daardoor

met name het midden- en kleinbedrijf niet op voorhand als gebruiker van de faciliteit afhaken, zo vragen zij.

Zoals wij op een eerdere vraag van deze leden hebben geantwoord, sluit de faciliteit waar mogelijk aan bij de bestaande administratieve praktijk ten einde een verzwaring van lasten zoveel mogelijk te voorkomen. Verder wijzen wij erop dat in de vormgeving van de regeling uitdrukkelijk rekening is gehouden met het midden- en kleinbedrijf. Zo valt het aangrijpen van de faciliteit bij de loonkosten relatief gunstig uit voor het MKB, omdat het aandeel van de loonkosten in de S&O-uitgaven in die sector hoger is dan in het bedrijfsleven als geheel. Voorts is uitbestede S&O, die van relatief grote betekenis is voor het MKB, onder de regeling gebracht en zorgt een plafond aan de tegemoetkoming voor een beperking van het mogelijke beroep op de regeling door de zeer grote bedrijven. Verder is de tegemoetkoming voor de eerste f 100 000 loonkosten verhoogd en is voorzien in een verhoging van de zelfstandigenaftrek. Wij zijn dan ook van mening dat de regeling voldoende aantrekkelijk is voor genoemde doelgroep.

Een volgende vraag van de leden van fractie van het CDA is of een concern door zijn S&O-activiteiten te splitsen over een aantal niet-fiscaal gevoegde dochtermaatschappijen, het plafond van f 10 mln per inhoudsplichtige op simpele wijze kan ontgaan.

In dit verband willen wij allereerst opmerken dat het plafond ertoe strekt een vast budget evenwichtig over het groot-, midden- en kleinbedrijf te verdelen. In de plafondbepaling hebben wij om praktische redenen voor de afbakening van de onderneming aangesloten bij het begrip fiscale eenheid. Wij onderkennen dat uitsplitsing van S&O-activiteiten over niet-fiscaal gevoegde dochtermaatschappijen tot de mogelijkheden behoort. Aan de andere kant moet worden bedacht dat daar voor de onderneming bezwaren tegenover staan, zoals het feit dat verliezen geleden op S&O-activiteiten, niet direct geconsolideerd worden met winsten uit andere activiteiten. Verder moet worden bedacht dat slechts een zeer klein aantal ondernemingen met het plafond te maken zal krijgen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de verhouding van artikel 30 van de Wet op de loonbelasting 1964 tot de te introduceren faciliteit, merken wij het volgende op. Artikel 30 van de Wet op de loonbelasting 1964 betreft de aftrekposten buiten de loonsfeer die de werknemer op zijn loon in mindering kan brengen. Deze aftrekposten hebben geen invloed op de S&O-faciliteit. De faciliteit wordt immers berekend over het loon voordat de aftrekposten daarop in mindering worden gebracht. Dit is ook wenselijk omdat daarmee wordt voorkomen dat persoonlijke omstandigheden van de werknemer de hoogte van de faciliteit voor de werkgever zouden kunnen beïnvloeden. Andersom heeft de faciliteit ook geen invloed op het fiscale traject voor de werknemer, dus evenmin op de in genoemd artikel 30 opgenomen regeling.

Op de desbetreffende vraag van deze leden kunnen wij antwoorden dat de S&O-faciliteit naast de 35%-regeling kan worden toegepast.

Het doet ons genoegen dat de leden van de fractie van D66 met instemming kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Zij vragen hoe wij mogelijk oneigenlijk gebruik willen tegengaan. Daarvan kan – aldus deze leden – sprake zijn door hoge voorlopige S&O-verminderingen die niet of moeizaam terug te vorderen zijn. Anderzijds vragen deze leden hoe wordt gecontroleerd dat speur- en ontwikkelingswerk dat niet zichtbaar tot succes leidt, daadwerkelijk plaatsvindt. Is rapportage van de werkzaamheden verplicht, en hoe en door wie wordt deze getoetst, zo vragen zij.

Om oneigenlijk gebruik tegen te gaan is de faciliteit aan een aantal voorwaarden gebonden. Zo dient de aanvraag te zijn voorzien van een nauwkeurige projectomschrijving. Aan die projectomschrijving zullen de feitelijke werkzaamheden later worden getoetst. Voorts dient uit de administratie de voortgang van een project en het aantal daarvoor bestede uren te kunnen worden afgeleid. Beschikt een inhoudingsplichtige eenmaal over een S&O-verklaring, dan kan slechts een tijds-evenredig deel van de totale S&O-vermindering op de af te dragen loonbelasting in mindering worden gebracht. Bovendien kan de voorlopige vermindering niet meer bedragen dan de per tijdvak af te dragen loonbelasting. Verder is een eindafrekeningsaangifte die voorzien dient te zijn van een accountantsverklaring, verplicht gesteld. Blijkt naar aanleiding van die aangifte dat te hoge voorlopige S&O-verminderingen zijn toegepast, dan kan de te weinig afgedragen belasting worden nageheven. Daarnaast kunnen de sancties opgenomen in artikel 34b en 34c worden toegepast.

Of er daadwerkelijk speur- en ontwikkelingswerk wordt verricht zal worden gecontroleerd door SENTER. SENTER kan daartoe de aanvrager uitnodigen bepaalde gegevens te verstrekken, maar zal steekproefsgewijs ook bedrijven controleren. Mede aan de hand van de administratie, welke een rapportage van de verrichte werkzaamheden dient te bevatten, wordt de controle uitgevoerd. Voor het geval de vereiste administratie ontbreekt bevat de wet in artikel 2, zevende lid, de sanctie dat de S&O-verklaring kan worden ingetrokken.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort

De Minister van Economische Zaken,  
J. E. Andriessen