

EVALUATIE VAN DE INNOVATIEBOX 2010- 2019

DOELGROEPBEREIK, DOELTREFFENDHEID EN
DOELMATIGHEID

RAPPORT

seo • **economisch onderzoek**

dialogic
innovation • interaction

AUTEURS

MICHIEL BIJLSMA (SEO), ERIK BROUWER (SEO), GERBEN DE JONG (SEO), THIJS BUSSCHOTS (SEO), PIM DEN HERTOOG (DIALOGIC), FRANK BONGERS (DIALOGIC), ADRIAAN SMEITINK (DIALOGIC), MARENNE MASSOP (DIALOGIC)

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM / UTRECHT, NOVEMBER 2023

Samenvatting

Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën hebben SEO Economisch Onderzoek en Dialogic de evaluatie uitgevoerd van de innovatiebox conform de Rijksbegrotingsvoorschriften die bepalen dat fiscale regelingen minimaal elke vijf tot acht jaar geëvalueerd moeten worden.

De innovatiebox is een optionele regeling in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet vpb 1969) om nettovoordelen uit zelfontwikkelde immateriële activa die voortvloeien uit speur- en ontwikkelingswerk (S&O) waarvoor een S&O-verklaring is afgegeven effectief tegen een verlaagd tarief te belasten. Doelstellingen van de innovatiebox zijn (1) het stimuleren van het Nederlandse vestigingsklimaat¹ en (2) daarnaast het stimuleren van technische innovatie in Nederland.²

De vorige evaluatie van de innovatiebox is in 2015 afgerond en in 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd.³ Deze eerste evaluatie had betrekking op de periode 2010-2012. Deze evaluatie concludeerde dat de innovatiebox doeltreffend en doelmatig was⁴ en onder andere dat de innovatiebox leidt tot extra R&D en innovatie (een Bang-for-the-Buck van 0,54, waarbij gerekend is met het effect op R&D-uitgaven in plaats van S&O zoals in deze evaluatie gehanteerd). Ook werd geconcludeerd dat de innovatiebox aanzienlijk bijdraagt aan een verlaging van de effectieve belastingdruk en aan een gunstig vestigingsklimaat en zo ook aan het aantrekken en behouden van R&D en gerelateerde bedrijvigheid. Daarbij werd aangetekend dat de effectieve belastingdruk een belangrijke, maar slechts één van de voorwaarden voor een gunstig vestigingsklimaat is. De huidige evaluatie van de innovatiebox loopt voor de periode 2013 tot en 2019 voor de econometrische analyse op basis van CBS-data en tot en met 2022 voor het overige deel van de analyse (onder meer de kwalitatieve analyse).⁵

De hoofdvraag van de evaluatie van de innovatiebox luidt: *"Draagt de innovatiebox op een doeltreffende en doelmatige wijze bij aan de stimulering van innovatie en het (fiscale) vestigingsklimaat in Nederland, en is een fiscale regeling hiervoor het aangewezen beleidsinstrument?"*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een aantal methoden ingezet:

¹ Verbetering van het vestigingsklimaat beoogt niet alleen de vestiging van nieuwe innovatieve bedrijven afkomstig uit het buitenland te bevorderen, maar ook het behouden voor Nederland van al in Nederland gevestigde innovatieve bedrijven alsmede bevordering dat eventuele uitbreiding van de innovatieve activiteiten van deze bedrijven in Nederland en niet in het buitenland plaats heeft. Fiscaliteit draagt bij aan het vestigingsklimaat, maar de kwaliteit van het overall vestigingsklimaat is een optelsom van een groot aantal vestigingsplaatsfactoren.

² De memorie van toelichting bij de wetwijziging in 2017 geeft aan dat de innovatiebox 'vooral een belangrijk instrument [is] voor het vestigingsklimaat' en 'daarnaast is de innovatiebox een instrument voor het bevorderen van innovatieve activiteiten in Nederland.' Dit geeft aan dat het vestigingsklimaat het hoofddoel is. Ook wordt in de memorie van toelichting genoemd dat: 'de innovatiebox is gericht op het bevorderen van technische innovatie', terwijl de memorie van toelichting vervolgens stelt dat 'Voor alle belastingplichtigen geldt voortaan dat voor het activum een zogenoemde S&O-verklaring moet zijn afgegeven, zodat is verzekerd dat sprake is van technische innovatie.' Dit geeft aan dat de innovatiebox zich niet richt op alle vormen van R&D, maar alleen op die vormen van R&D geassocieerd zijn met technische innovatie. Dit blijkt ook uit de verplichte S&O-verklaring.

³ Kamerstuk 2015/2016 34 302, nr. 111, met bijlage; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34302-111.html>.

⁴ Kamerstukken II 34 302, nr. 111, bijlage

⁵ Miljoenennota 2023, bijlage 9 (Fiscale regelingen), tabel 9.6.2 (Evaluatie- en onderzoeksagenda); <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2023/bijlage/1485655>.

- Deskresearch en literatuuronderzoek om de regeling zelf en de wijzigingen hierin gestructureerd weer te geven en om de wetenschappelijke literatuur over *patent-boxes* systematisch te analyseren en de literatuur over de relatie fiscaliteit en vestigingsklimaat te updaten ten opzichte van de vorige evaluatie;
- Internationale vergelijking waarmee we de Nederlandse innovatiebox in internationaal perspectief plaatsen;
- Econometrische analyse en beschrijvende statistieken op basis van CBS-data om doelgroepenbereik en de bang-for-the-buck te bepalen alsmede na te gaan of er spill-overs zijn;
- Een enquête onder ondernemingen (gebruikers en niet-gebruikers) en interviews onder stakeholders om zicht te krijgen op de aard van S&O-activiteiten die gestimuleerd worden door de innovatiebox, de interactie met andere regelingen, gedragsadditionaliteit en ervaren administratieve lasten;
- Een workshop om de bevindingen van het onderzoek te toetsen.

De conclusies op het vlak van doelgroepbereik, de doeltreffendheid op de beide doelstellingen van de innovatiebox (stimuleren van innovatie en bijdragen aan het vestigingsklimaat), micro- en macrodoelmatigheid (of beleidsdoelmatigheid) zijn hieronder weergegeven.⁶ Een maatregel is doeltreffend als het gestelde doel bereikt wordt. Doelmatigheid meet of hetzelfde doel ook op een efficiënte wijze wordt bereikt. De micro-(of uitvoerings)doelmatigheid betreft de efficiëntie waarmee een maatregel wordt uitgevoerd en ziet toe op de uitvoeringskosten aan de kant van de overheid en de administratieve lasten aan de kant van de ondernemingen. De macro-(of beleids) doelmatigheid ziet vooral toe op de vraag of een vergelijkbaar effect mogelijk met inzet van een ander beleidsinstrument tegen minder kosten kan worden gerealiseerd. Ook worden de belangrijkste beleidsopties in deze samenvatting kort aangeduid alsmede suggesties gedaan voor een volgende evaluatie. Voor een meer uitgebreide beschrijving hiervan verwijzen we naar hoofdstuk 8.

Bevindingen doelgroepbereik

We concluderen dat het doelgroepbereik adequaat is. Het aantal gebruikers van de innovatiebox nam na 2012 toe van 1.747, bereikte vervolgens een piek in 2016 rond de 3.651 en nam daarna af tot 3.268 gebruikers in 2018. De toe- en afname zijn vooral het gevolg van een toe- en afname van gebruikers onder het mkb.⁷ Onder het grootbedrijf bleef het gebruik relatief constant.

Het totale budgettaire beslag van de innovatiebox is sinds 2012 toegenomen van 743 mln. euro naar een geraamd budgettair beslag voor 2022 van 2.390 mln. euro (en een voorlopige raming van 2.860 mln. euro in 2023). Dit is vooral toe te rekenen aan de groeiende winsten van bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox (en niet zo zeer aan een toenemend aantal gebruikers) en is gerelateerd aan het open-eind karakter van de regeling. Ook grondslagverbredende maatregelen en veranderingen van de hoogte van het toptarief van de vpb beïnvloeden het budgettaire beslag. Als percentage van de totale vpb-inkomsten fluctueert het budgettaire beslag van de innovatiebox vanaf 2012 tussen de 6 en de 8 procentpunt van de totale vpb-opbrengsten en is er geen duidelijke trend. Parallel daaraan is ook de afdracht van vennootschapsbelasting door deze bedrijven toegenomen van ca. 1.667 mln. euro in 2013 naar ca. 4.946 mln. euro in 2019 (zie Tabel 5.3).

Het voordeel (zoals gemeten door het budgettaire beslag) van de innovatiebox komt vooral terecht bij een beperkt aantal internationaal opererende grootbedrijven: 75 procent hiervan komt terecht bij de top 10 gebruikers van de innovatiebox, een belastingvoordeel van ca. 1.650 miljoen euro in 2022. Dit percentage is relatief stabiel over de

⁶ Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten of gestelde doelen van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald. Doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

⁷ De definitie van mkb-onderneming is zoals gehanteerd door het CBS, waarbij het bedrijven betreft tot 250 werkzame personen (zie tevens Bijlage A voor een beschrijving van de data en variabelen).

tijd: in 2010 was dit ook 75 procent%. Dit zijn tevens de bedrijven die een groot deel van de R&D-bestedingen in Nederland voor hun rekening nemen en een centrale rol spelen in hun respectievelijke innovatie-ecosystemen in Nederland. Ook betalen deze bedrijven een relatief groot deel van de vpb-belasting. In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17.3 procent van de vpb van alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar. Dat er een zekere concentratie is waar de voordelen landen, is dan ook niet verrassend. De som van de voordelen voor buitenlandse multinationals, vooral uit de VS, is jaar-op-jaar toegenomen, terwijl deze vanaf 2015 min of meer constant blijft voor de Nederlandse multinationals. Mogelijke verklaringen zijn onder meer dat multinationals uit de VS relatief meer winst uit R&D zijn gaan behalen, dat er sprake is van fusies of overnames van zeer winstgevende en innovatieve ondernemingen door bedrijven uit de VS, of dat Nederland relatief aantrekkelijker is geworden voor internationale innovatieve ondernemingen uit de VS. Dit laatste als gevolg van aanpassing van met de innovatiebox vergelijkbare instrumenten in het buitenland als gevolg van doorvoering van het substance criterium op basis van OESO-richtlijnen (zie hieronder). We hebben niet onderzocht welke verklaring het meest waarschijnlijk is. Belangrijk is daarnaast dat gegeven een verklaring, deze niet zonder meer toe te rekenen is aan de innovatiebox.

Direct na de invoering van het forfaitaire regime per 2013 nam het gebruik onder het mkb sterker toe dan onder het grootbedrijf. De mogelijkheid om de innovatiebox te gebruiken op basis van forfait heeft de toegankelijkheid van de regeling voor het mkb dan ook annemelijk vergroot. Dit duurde tot 2016. Daarna stabiliseerde het forfaitgebruik.

Tegelijkertijd is het beeld uit de interviews dat het forfaitaire regime minder populair is dan oorspronkelijk verwacht. Hier speelt dat de baten voor gebruikers van het forfaitaire regime van de innovatiebox beperkt zijn. Ook is een deel van de potentiële gebruikers onbekend met de regeling. Voor bedrijven die verwachten van de regeling gebruik te kunnen maken en ook groei voorzien, kan het forfaitaire regime (dat een bescheiden reductie in de winstbelasting biedt) onaantrekkelijk zijn ten opzichte van het reguliere regime (dat een grotere reductie kan bieden na inlopen van de voortbrengingskosten).

Op basis van interviews concluderen we dat de invoering van het substance criterium (zoals voortvloeiend uit actiepunt 5 van het BEPS rapport van de OESO) in Nederland waarschijnlijk een beperkt effect heeft gehad. Dit is terug te voeren op het feit dat Nederland altijd een innovatiebox heeft gekend waarbij het criterium gold dat de belastingplichtige de innovatie zelf moest voortbrengen. De gebruikersstatistieken laten een afname zien na 2015. De impact van het criterium speelt vooral bij bedrijven die moeite hebben om een tweede aanvullend toegangsticket voor hun R&D-activiteiten te bemachtigen zoals vanaf 2017 noodzakelijk is. Daarbij kan gedacht worden aan ondernemingen met veel procesinnovatie, bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie met geheime recepturen of softwareontwikkeling die lang niet altijd kwalificeert als S&O in het kader van de WBSO. Relevant is verder dat het effect van invoering van het nieuwe regime geleidelijk doorwerkt. Pas in 2022 zou de volledige doorwerking in de aantallen gebruikers zichtbaar moeten zijn aangezien de overgangsregeling tot en met 2021 liep.⁸ De data, die tot 2019 lopen, bieden hier dus alleen voorlopige inzichten.

Over het algemeen komt uit de enquête naar voren dat de meeste gebruikers van de innovatiebox de Afdrachtvermindering S&O (hierna: WBSO) belangrijker vinden als de overheidsinstrumenten om R&D- en innovatieactiviteiten te stimuleren dan de innovatiebox, hoewel het budgettaire beslag van de innovatiebox dat van

⁸ Het overgangsrecht van artikel 34d lid 1 oud gold voor boekjaren die eindigden voor 1 juli 2021 en is voor het overgrote deel van de gebruikers per 2020 geëindigd. Tussen 2017 en 2021 is de oude box daarmee geleidelijk vervangen door de nieuwe box.

de WBSO op dit moment overtreft. De WBSO-voordelen zijn gelijkmatiger verdeeld over type gebruiker dan de innovatieboxvoordelen, die overwegend bij een beperkt aantal grote bedrijven neerslaan die hoge winsten realiseren die voortvloeien uit hun innovatieve investeringen. Ook wordt er door meer bedrijven gebruikgemaakt van de WBSO en zijn WBSO-gebruikers vaker kleinere bedrijven: het aandeel van het MKB in de toegekende afdrachtvermindering van de WBSO is 63 procent.⁹

In vergelijking met andere landen stimuleert Nederland innovatie relatief sterk via winstgerelateerde fiscale steunmaatregelen ten opzichte van niet-fiscale innovatiestimulering. Andere landen die hierin op Nederland lijken zijn België en Israël. Casestudies van België, Ierland, Singapore en het Verenigd Koninkrijk hebben niet geleid tot belangrijke lessen voor Nederland. Voor deze landen is gekozen omdat deze qua vestigingsklimaat voor R&D-intensieve bedrijven concurreren met Nederland. Qua generositeit ontlopen de regelingen in België, Ierland en het Verenigd Koninkrijk elkaar niet veel. Nederland lijkt op sommige aspecten iets strenger in de toepassing te zijn dan deze landen. Nederland is wel uniek in de koppeling aan de WBSO. Deze koppeling zorgt voor een sterke verlaging van de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst en zorgt ook voor belastingplichtigen voor synergievoordelen, aangezien zij reeds een WBSO-administratie bijhouden.

Laatste kanttekening bij het doelgroepbereik is dat de enquête laat zien dat er een groep mkb'ers is die gebruik zou kunnen maken van de innovatiebox, maar dat niet doet. Dit betreft vooral het micro- en kleinbedrijf. Een reden kan onbekendheid zijn, 31 procent van alle niet-gebruikers geeft aan niet bekend te zijn met de innovatiebox. Een andere mogelijke verklaring luidt dat het te behalen voordeel voor veel mkb'ers bescheiden is, omdat de winst uit het immaterieel activum beperkt is of vanwege het lage vpb-tarief voor winsten onder de 200.000 euro. Dit geldt ook bij toepassing van het eenvoudiger forfaitaire regime. Tegenover dat bescheiden voordeel staat een proces dat tijdsintensief en relatief duur kan zijn (tenzij van het forfaitaire regime gebruik wordt gemaakt). Hoewel de verkrijgingskosten of administratieve lasten voor de innovatiebox (kosten inzet eigen personeel en inhuur externe adviseurs) per jaar in totaal 36 miljoen euro (of 2 eurocent per definitief toegekende euro belastingvoordeel uit hoofde van de toepassing van de innovatiebox) bedragen, zijn de verkrijgingskosten voor kleine gebruikers relatief veel hoger dan voor grootgebruikers. Dit kan ertoe leiden dat ondernemingen besluiten geen gebruik te maken van de innovatiebox.

Doeltreffendheid - bijdragen aan het vestigingsklimaat

Op de doelstelling bijdragen aan het vestigingsklimaat - de doelstelling die door de meeste stakeholders als belangrijkste van de twee doelstellingen van de innovatiebox wordt beschouwd - beoordelen we de innovatiebox als grotendeels doeltreffend. Afgaande op het kwalitatieve onderzoek zijn het vooral de multinationalaal opererende ondernemingen waarvoor de innovatiebox mogelijk een verschil kan maken voor de beslissing waar innovatieve bedrijfsactiviteiten te vestigen c.q. uit te breiden of te behouden.

Bij deze conclusie is een aantal nuanceringen op zijn plaats. Ten eerste is onze inschatting dat er beperkt effect is op de vestigingsbeslissing en dat het effect voornamelijk loopt via de uitbreidingsbeslissing of de beslissing in Nederland te blijven. De regeling is dus niet op alle typen vestigingsbeslissing doeltreffend. Ten tweede merken we op dat het vestigingsplaatsargument alleen relevant is voor ondernemingen die echt internationaal van aard zijn en kunnen besluiten een deel van hun huidige of toekomstige investeringen in innovatieve activiteiten en daaraan verwante productiefaciliteiten te verplaatsen naar het buitenland. Deze multinationale ondernemingen vertegenwoordigen overigens wel een substantieel deel van de private investeringen in R&D in Nederland en betalen tevens relatief veel winstbelasting. De regeling is dus niet voor alle bedrijven die er gebruik van maken

⁹ Zie [Focus Jaarverslag 2022 \(rvo.nl\)](#), pag. 3

doeltreffend. Er is immers ook een grote groep ondernemingen onder de innovatieboxgebruikers die wel gebruikmaakt van de innovatiebox, maar waar de innovatiebox geen effect heeft op de vestigingsbeslissing. Deze groep is overwegend gevestigd in Nederland, is wat betreft vestigingen regionaal of nationaal georiënteerd en maakt niet de afweging of zij hun bedrijfsvestigingen naar het buitenland moeten verplaatsen of niet. Ten derde zijn andere vestigingsplaatsfactoren voor veel innovatieve ondernemingen belangrijker dan fiscaliteit. De innovatiebox – en ruimer fiscaliteit – is slechts één van de factoren die het vestigingsklimaat beïnvloeden, naast zaken als kwaliteit van de beroepsbevolking en (energie)infrastructuur waarvan veel bedrijven in de enquête aangeven dat ze belangrijker zijn dan de innovatiebox. Dit blijkt ook uit de wetenschappelijke literatuur over locatiekeuze van Foreign Direct Investment (FDI).

De innovatiebox zorgt voor een lagere effectieve belastingdruk voor de bedrijven die ervan gebruikmaken door een lagere winstbelasting op winsten uit innovatieve activiteiten die onder de innovatiebox vallen. Het verschil tussen dit effectieve lagere tarief en het tarief in afwezigheid van de innovatiebox noemen we een effectieve korting, hoewel de innovatie niet is vormgegeven als een korting maar als een vermindering van de grondslag. De gemiddelde effectieve korting op de winstbelasting die de top-10 gebruikers krijgen nam toe van 32 procent in 2010 naar 62 procent in 2015, om vervolgens te dalen naar 40 procent in 2019. De korting is in alle jaren een stuk hoger dan de gemiddelde effectieve korting, die steeg van 23 procent in 2010 naar 35 procent in 2015 en vervolgens daalde naar 29 procent. Tegelijkertijd betaalden niet-Nederlandse multinationale ondernemingen die gebruikmaakten van de innovatiebox in 2019 2.273 mln. euro vpb in Nederland, dit is ongeveer de helft van de vpb die betaald wordt door ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox (zie Tabel 5.1 en Tabel 5.2). In de interviews geven de gesprekspartners aan dat de innovatiebox op deze wijze bijdraagt aan het vestigingsklimaat. In het bijzonder geven de gesprekspartners aan dat Nederland vanwege het bestaan van de innovatiebox op meer lijstjes terechtkomt van bedrijven die een beslissing willen nemen over de locatie van hun R&D (nieuwe vestigingen, maar ook uitbreidingsinvesteringen of handhaven van bestaande R&D).

Voor de grote bedrijven met substantiële innovatieve activiteiten geven aan dat de innovatiebox in hun ogen bijdraagt aan de keuze voor Nederland als vestigingsplaats voor hun R&D. Gesprekspartners geven aan dat behoud en uitbreiding van bestaande activiteiten waarschijnlijk het belangrijkste effect vormen en in mindere mate de vestiging van nieuwe uit het buitenland afkomstige (innovatieve) ondernemingen. Daarbij kan het voor buitenlandse ondernemingen bij de overname van een Nederlands (innovatief) bedrijf een overweging zijn om de intellectuele eigendomsrechten en innovatieve activiteiten in Nederland te laten wanneer het Nederlandse bedrijf de innovatiebox gebruikt. Tegelijkertijd komt uit de enquête naar voren dat de meerderheid van de respondenten nieuwe investeringen in Nederland zou blijven doen (56 procent) en bestaande immateriële activa in Nederland zouden houden (60 procent) ook indien de innovatiebox niet zou bestaan.

Als de innovatiebox ertoe leidt dat ondernemingen die succesvol innoveren in Nederland blijven (en dus in Nederland winstbelasting blijven afdragen), of als bedrijven doordat de innovatiebox bestaat en ze hier intellectueel eigendom alloceren ook de daarmee behaalde winst aan Nederland toerekenen (en dus niet aan andere landen), of als dankzij de innovatiebox additionele succesvolle innovaties tot stand komen die winst genereren, dan financiert de innovatiebox zichzelf deels door de additionele vpb-inkomsten die deze bedrijven genereren. In interviews en de enquête geven bedrijven aan dat de eerste twee effecten spelen. Of er extra winstbelasting als gevolg van gebruikmaking van de innovatiebox wordt afgedragen in Nederland hebben we niet op basis van administratieve data onderzocht. Wel zien we dat de innovatiebox-gebruikers substantieel bijdragen aan de vpb-opbrengsten en dat in de periode 2013-2019 ook de betaalde vpb door innovatieboxgebruikers is toegenomen (zie Tabel 5.3). In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17.3 procent van de vpb van alle

bedrijven die vpb betaalden in dat jaar en in 2013 betaalden 400 bedrijven 7,7 procent. Hier is sprake van correlatie en niet noodzakelijk van causaliteit.¹⁰

In interviews noemen enkele gesprekspartners dat de innovatiebox ook indirect aan het vestigingsklimaat bijdraagt voor innovatieve start- en scale-ups omdat de verwachting dat de innovatiebox in de toekomst kan worden toegepast de verwachte winstgevendheid van investeringen vergroot. Sommige investeringen die in afwezigheid van de innovatiebox niet plaatsvinden, zouden dan in aanwezigheid van de innovatiebox wel plaatsvinden. Dit argument is in deze evaluatie niet op basis van administratieve data onderzocht, maar speelt in potentie een rol.

Conclusies doeltreffendheid - stimuleren R&D en innovatie

Op de tweede doelstelling van de regeling, het stimuleren van technische innovatie in Nederland, schatten we de innovatiebox in als beperkt doeltreffend. Op basis van de hardere methode - de econometrische analyse - is het effect op technische innovatie zoals gemeten door S&O-uitgaven met een BFTB van 0,28 beperkt en substantieel lager dan 1, terwijl voor de overige tweede-orde-effecten veelal geen effect wordt gevonden. Dit laatste komt mogelijk door databeperkingen. De zachtere onderzoeksmethoden laten over de breedte een wat positievere inschatting van de doeltreffendheid zien van de innovatiebox. We lichten onze inschatting onderstaand kort toe.

De BFTB in termen van additionele S&O in ons geprefereerde econometrische model ligt op 0,28 afhankelijk van de gebruikte controlegroep. Dit betekent dat voor elke euro aan gederfde belastinginkomsten gebruikers gemiddeld 28 eurocent in extra S&O-activiteiten investeren. Een mogelijke verklaring voor dit beperkte effect zit in het argument dat de innovatiebox ook investeringen in technische innovatie stimuleert die bedrijven uit zichzelf ook al zouden doen, bijvoorbeeld omdat de kans op succes groot is of omdat de verwachte winsten heel hoog zijn. Deze investeringen worden onnodig gestimuleerd door de innovatiebox.

Het effect op S&O-activiteiten loopt vooral via het aantal S&O-uren en de S&O-niet-loonkosten. Er is echter geen effect op uurlonen, wat we interpreteren als dat er geen duurdere S&O-medewerkers worden ingezet als gevolg van de innovatiebox. Er gaat met andere woorden geen loonopdrijvende werking uit van de innovatiebox op lonen van R&D-medewerkers (wat bijdraagt aan de doeltreffendheid). Tegelijkertijd vinden we geen statistisch significante verschillen in het effect van de innovatiebox voor het mkb versus het grootbedrijf en tussen niet-multinationals, Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals. Wel vinden we dat het effect toe (af) neemt naarmate een gebruiker meer (minder) voordelen behaalt via de innovatiebox.

De BFTB in termen van S&O-uitgaven die we vinden is lager dan de BFTB - in termen van toename in S&O-loonuitgaven¹¹ - van de WBSO van 0,9 over de evaluatieperiode 2011 - 2017 (De Boer et al., 2019c). Bij een vergelijking van de BFTB in het voorliggende rapport met de BFTB van 0,54 uit de vorige evaluatie van de innovatiebox over de periode 2008-2012 (Den Hertog et al., 2015), dient ermee rekening te worden gehouden dat de eenheid van de BFTB verschilt. De BFTB is in de voorgaande evaluatie niet in termen van S&O-uitgaven, maar in termen van R&D-uitgaven uitgedrukt. In de vorige evaluatie zijn daarvoor R&D-uitgaven per bedrijf geschat op basis van zelf-gerapporteerde uitgaven voor een beperkte groep van bedrijven. Omdat R&D-uitgaven en S&O-uitgaven op macroniveau ongeveer een factor twee verschillen, kan dit verschil in aanpak de verschillende uitkomsten

¹⁰ Hoe groot deze baat is voor de schatkist is onzeker. Het is moeilijk vast te stellen hoeveel van de in Nederland afgedragen additionele winstbelasting daadwerkelijk is toe te rekenen aan de innovatiebox. Een reden hiervoor is dat andere factoren ook een grote rol spelen bij de vestigingsbeslissing van bedrijven (nieuw vestigen van bedrijven, uitbreiden van bestaande bedrijven en in Nederland blijven van reeds in Nederland gevestigde bedrijven). Ook kunnen de additionele vpb-inkomsten het gevolg zijn van conjuncturele ontwikkelingen.

¹¹ S&O-niet-loonuitgaven zijn in de evaluatie van de WBSO niet meegenomen.

verklaren. We concluderen dan ook dat de uitkomsten van deze evaluatie (in termen van S&O) consistent zijn met die van de vorige evaluatie (in termen van R&D). Overigens bemoeilijken wijzigingen in de R&D-statistiek een vergelijking van de uitkomsten van deze en de vorige evaluatie van de innovatiebox.¹² Het is belangrijk om op te merken dat gegeven de doelstellingen van de innovatiebox en gegeven de koppeling aan een S&O-verklaring, de S&O-uitgaven in onze ogen ook een passende maatstaf voor effectiviteit op deze doelstelling zijn.

Hoewel uit de interviews en de enquête geen kwantitatief beeld is af te leiden van BFTB en ze gevoeliger zijn voor strategische antwoorden, komt hieruit een positiever beeld naar voren. Veel geïnterviewden stellen dat de financiële voordelen voortkomend uit de innovatiebox ook direct in innovatie worden geïnvesteerd en dat dit ertoe leidt dat het aantal arbeidsplaatsen op (Nederlandse) R&D-afdelingen groeit. In de enquête geeft 71 procent aan het eens of zeer eens te zijn met de stelling dat hun onderneming het gerealiseerde belastingvoordeel volledig investeert in R&D. Slechts 9 procent geeft aan het hiermee (zeer) oneens te zijn. Van de respondenten in de enquête geeft 66 procent aan het (zeer) eens te zijn met de bewering dat de innovatiebox leidt tot meer innovaties (en omzet) voor hun onderneming. Het is moeilijk te zeggen hoe zich dit verhoudt tot de econometrische schatting van de BFTB. Dat hangt er namelijk vanaf welke bedrijven dit aangeven

We vinden op basis van de econometrische analyses geen aanwijzingen voor tweede-orde-effecten op omzet en productiviteit in de econometrische analyse. Specifiek vinden we geen effect op: het percentage van de omzet uit innovatieve producten/diensten, het aantal S&O-medewerkers of de uurlonen van de S&O-medewerkers. Wel is er een klein positief effect te zien op innovatiesamenwerking.

In onze econometrische analyse vinden we geen directe spill-overeffecten van gebruik van de innovatiebox door een onderneming op de S&O-uitgaven van andere bedrijven in de omgeving. Onze bevindingen betekenen niet dat er geen kennisspill-overs kunnen zijn van gebruik van de innovatiebox: deze spill-overs zijn bijzonder moeilijk te meten. De analyse kijkt immers alleen of de *additionele S&O-uitgaven die het gevolg zijn van de innovatiebox* effect hebben op de S&O-uitgaven van nabijgelegen bedrijven. Ook betekent het niet dat er geen spill-overs zijn van R&D- investeringen in het algemeen.

Het beeld uit de enquête en de interviews is dat vooral grote bedrijven aangeven dat de innovatiebox niet alleen een effect heeft op de hoeveelheid innovatie bij individuele bedrijven, maar ook bijdraagt aan het ontstaan en de uitbouw van internationaal concurrerende ecosystemen (waar grootgebruikers vaak in belangrijke mate mede vorm aan geven). Daarbij is wel van belang dat bedrijven tegelijkertijd aangeven dat andere factoren een belangrijkere rol spelen bij de vestigingsbeslissing van R&D-activiteiten dan fiscaliteit.

De innovatiebox is een zogeheten outcome-based instrument. Dat betekent dat er een fiscale stimulans is nadat de uitkomst (investeringen in innovatie die resulteren in een bijdrage aan de winstgevendheid van een onderneming of een keuze voor Nederland als vestigingsland) al is gerealiseerd. De innovatiebox stimuleert alleen winstgevende bedrijven en draagt daarmee niet direct bij aan innovatie door start-ups en scale-ups. Toch kan er een effect zijn voordat een innovatie waar de innovatiebox op van toepassing is winstgevend wordt. Als ondernemingen bij investeringsbeslissingen in risicovolle R&D rekening houden met hogere winst in geval van succes, dan geeft de

¹² Ten tijde van de vorige evaluatie van de innovatiebox werden de R&D-uitgaven van bedrijven met een beperktere scope gemeten dan tegenwoordig het geval is sinds de [revisie van de R&D-statistiek door het CBS](#), die in 2019 heeft plaatsgevonden. Uitgaven verbonden aan ingeleend personeel werden toen nog niet volledig meegenomen bij de R&D-uitgaven. Dat scheelt uitgaande van het jaar 2017 ongeveer 0,20 procent van het bbp aan gemeten R&D-uitgaven bij bedrijven. Dit is af te leiden uit de publicatie achter de gegeven link. De revisie hield ook in dat publieke entiteiten die in belangrijke mate voor de markt produceren, tot de bedrijven gingen behoren in de R&D-statistiek.

innovatiebox een extra prikkel voor het doen van die investeringen. Dit effect is bijzonder lastig kwantitatief te onderzoeken. In de interviews is de mogelijkheid van dit effect enkele keren benoemd.

De bestaande wetenschappelijke literatuur laat zien dat bedrijven actief zoeken naar een allocatie van eigenaarschap waardoor de winst uit patenten tegen een zo laag mogelijk tarief belast wordt. De beperkte wetenschappelijke literatuur over het effect van introductie van een innovatiebox op de hoeveelheid R&D is niet eenduidig. Sommige studies laten geen effect zien, terwijl andere studies een positief effect laten zien. De data die de meeste studies gebruiken dateren daarbij van vóór of net ná de afspraken die in het kader van het BEPS-project van de OESO zijn gemaakt, waardoor de bevindingen niet één-op-één te vertalen zijn naar de situatie nu.

In interviews geven bedrijven aan dat de innovatiebox het makkelijker maakt om te investeren in risicovolle R&D. In theorie zorgt de innovatiebox voor een hogere winst als een investering een succes wordt, terwijl eventuele verliezen als de investering mislukt niet veranderen en aftrekbaar blijven buiten de innovatiebox. Dit zou er inderdaad voor zorgen dat risicovolle investeringen aantrekkelijker worden. Ook geven veel gesprekspartners aan dat de innovatiebox bijdraagt aan het opbouwen en uitbouwen van ecosystemen waarin de grote innovatieboxgebruikers vaak een centrale rol spelen.

Interviewpartners wijzen ook op de complementariteit van de innovatiebox en de WBSO. De WBSO verlaagt ex ante de directe R&D-kosten, en belooft dus in theorie de inspanning, terwijl de innovatiebox ex post de baten van succesvolle R&D vergroot, en belooft zo dus in theorie het nemen van initiatief en risico. In de interviews wordt benoemd dat de interesse van bedrijven voor de WBSO is toegenomen omdat het een toegangsvereiste is voor de innovatiebox.

Microdoelmatigheid

We concluderen op basis van de tevredenheid van gebruikers en onze inschatting van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten dat de regeling als kostenefficiënt gekwalificeerd kan worden. De administratieve lasten zijn, zeker voor bedrijven met aanzienlijke winsten die voortvloeien uit innovatie, te overzien. We lichten dit hieronder nader toe.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat bedrijven en hun adviseurs in de breedte tevreden zijn over de wijze waarop de Belastingdienst opereert bij de uitvoering van en ondersteuning bij de toepassing van de innovatiebox. Het lukt over het algemeen goed om tot een vaststellingsovereenkomst (VSO) te komen, ook al kost dit wel wat doorlooptijd. Bij een tweede aanvraag verloopt het proces vaak sneller. Sommige gesprekspartners wijzen erop dat langere doorlooptijd soms ook voortvloeit uit een (structurele) onderbezetting bij de Belastingdienst en de substance-eis. De Belastingdienst lijkt strikter geworden te zijn bij de uitvoering en toepassing van de innovatiebox.

Ook uit de survey blijkt dat een meerderheid van de respondenten tevreden is met de uitvoering van de innovatiebox door de Belastingdienst. De respondenten zijn het vaakst (zeer) tevreden over de hoogte van de vaststelling (57 procent), de motivering van de vaststelling (56 procent) en het individueel vooroverleg (55 procent).

Met name de benaderbaarheid van de Belastingdienst wordt genoemd als een element waarmee Nederland zich in positieve zin onderscheidt van andere landen. Ook de zekerheid voor een periode van maximaal vijf jaar die een vaststellingsovereenkomst biedt, wordt genoemd als een belangrijke kracht van het Nederlandse regime.

Ook wordt de koppeling aan de WBSO in het kader waarvan de S&O-verklaringen al worden opgesteld genoemd als factor die ervoor zorgt dat de uitvoering van de innovatiebox relatief weinig uitvoeringskosten vergt en bijdraagt aan inperking van de administratieve lasten voor gebruikers van de innovatiebox.

Wel maakt de meerderheid van de gebruikers niet op eigen kracht gebruik van de innovatiebox maar schakelt de hulp in van een adviseur. Uit de enquête komt naar voren dat 92 procent van de respondenten in de enquête die de innovatiebox gebruiken een externe belastingadviseur, subsidieadviseur of accountant inschakelt. Dit suggereert dat het gebruik van de innovatiebox ingewikkeld is of als complex wordt ervaren.

Op basis van de gegevens van de survey en rekenend met de opbouw van de populatie naar bedrijfsgrootte schatten we de administratieve lasten van de innovatiebox op een bedrag van 36 miljoen euro op jaarbasis. Nemen we bijvoorbeeld 2019 als referentiejaar – omdat de meeste aanslagen voor dat jaar al definitief zijn vastgesteld en zetten we dat dan af tegen het aantal gebruikers – dan zou dat neerkomen op 0,02 euro per definitief toegekende euro belastingvoordeel. Dit is in lijn met de inschatting in de vorige evaluatie dat de administratieve lasten voor ondernemingen naar schatting 2,6 eurocent per euro gedeerde belastinginkomsten ten gevolge van de innovatiebox bedragen.

De Belastingdienst houdt de uitvoeringskosten voor de innovatiebox niet apart bij. Uitgaande van het aantal fte betrokken bij de uitvoering van de innovatiebox komen de uitvoeringskosten op 2,3 miljoen euro per jaar. Als we net als bij de administratieve lasten uitgaan van 2019, komt dit neer op 0,001 euro per definitief toegekende euro. Dit is qua uitvoeringslasten erg laag, bijvoorbeeld veel lager dan de uitvoeringskosten van de WBSO die op 0,02 euro per definitief toegekende euro liggen. Hier missen overigens wel de kosten van S&O-verklaringen die worden aangevraagd met als doel toegang te krijgen tot de innovatiebox. Deze worden verondersteld deel uit te maken van de uitvoeringskosten van de WBSO.

Als aandachtspunten bij de uitvoering worden door gebruikers genoemd:

- Het vereenvoudigen van de toerekening van de voordelen uit een immaterieel activum, zodat de aanvraag eenvoudiger en korter wordt;
- Het verbeteren van de sector kennis bij de Belastingdienst (en RVO) zodat er minder overleg nodig is en de doorlooptijd van aanvragen afneemt;
- Het vergroten van de uitvoeringscapaciteit bij de Belastingdienst, zodat aanvragen sneller behandeld kunnen worden.

Macrodoelmatigheid (beleidsdoelmatigheid)

Wat betreft het eerste doel, een gunstig vestigingsklimaat in Nederland realiseren voor innovatieve ondernemingen, beoordelen we de innovatiebox als deels macrodoelmatig. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de innovatiebox een bijdrage levert aan het vestigingsklimaat, vooral als het gaat om het blijven van bestaande bedrijven en het uitbreiden van bestaande activiteiten in Nederland. De regeling slaagt erin om een kleine groep relatief innovatieve bedrijven gericht te steunen. Het overgrote deel van de belastingkorting landt bij deze bedrijven, die ook de belangrijkste investeerders zijn in private R&D. De potentiële baten in termen van vestigingsklimaat zijn groot, als in afwezigheid van de innovatiebox een deel van deze bedrijven uit Nederland zouden vertrekken. Of en welke bedrijven daadwerkelijk zullen vertrekken, kunnen we echter niet beoordelen. De onzekerheid over de mate waarin het vestigingsklimaat als gevolg van de regeling verbetert, is dan ook groot. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat de voordelen die de innovatiebox biedt niet als enige een rol spelen bij dergelijke beslissingen, maar dat veel bedrijven andere factoren belangrijker vinden. Daarbij is een groot deel van de gebruikers van de innovatiebox geen multinationale onderneming en is voor hen de vestigingsplaats geen issue,

terwijl ze wel een fiscale korting door het gebruik van de innovatiebox ontvangen. Ook blijkt uit internationale vergelijkingen dat een innovatiebox niet noodzakelijk is om innovatieve bedrijven aan te trekken. Sommige landen besluiten om andere strategieën te volgen om innovatieve bedrijven aan te trekken en te behouden. Landen zonder innovatiebox of met een minder ruimhartige innovatiebox kennen bijvoorbeeld een sterker ontwikkelde traditie van directe financiering van publieke en publiek-private R&D-programma's en/of een lagere winstbelasting (als instrument voor het vestigingsklimaat). Tot slot komt de fiscale bonus vanwege het ex post karakter van de innovatiebox in belangrijke mate terecht bij gevestigde spelers en in veel mindere mate bij uitdagers of minder gevestigde spelers, zeker als ze nog verlies maken. Dit betekent dat de innovatiebox gevestigde spelers bevoordeelt ten opzichte van nieuwkomers. Dit kan verstoring werken op de markt voor innovaties.

Wat betreft de tweede doelstelling, het stimuleren van technische innovatie, concluderen we op basis van het overkoepelende beeld dat uit het overzicht van kosten en baten naar voren komt (zie hoofdstuk 7 voor details) dat de innovatiebox in de huidige vormgeving niet macrodoelmatig is: weliswaar zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten laag, maar voor elke uitgegeven euro zijn er beperkte additionele investeringen in S&O ten opzichte van de kosten in termen van het budgettaire beslag, resulterend in een BFTB van 0,28. Deze BFTB is lager dan 1, het niveau waarbij een euro net zoveel additionele investeringen oplevert als het kost aan budgettair beslag. Wat deze conclusie versterkt is dat er effectievere manieren zijn om innovatie te stimuleren, zoals de WBSO, die een hogere BFTB kent. Deze heeft als primaire doelstelling het stimuleren van investeringen in S&O en als secundaire doelstelling het bijdragen aan een concurrerend vestigingsklimaat in Nederland voor innovatieve bedrijven (inclusief starters). In de laatst beschikbare evaluatie van de WBSO is geconstateerd dat het aannemelijk is dat de WBSO niet alleen een aantoonbaar positief effect heeft op de S&O-loonsom van bedrijven, maar dat de WBSO - naast andere vestigingsplaatsfactoren - ook bijdraagt aan een concurrerend vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven (zie Den Hertog et al, 2019, p. 9). De innovatiebox speelt primair een rol op het vlak van het vestigingsklimaat en heeft dat ook als primaire doelstelling. De innovatiebox is daar doeltreffender dan de WBSO en vereist bovendien dat het ontwikkelde intellectueel eigendom in het bezit is van de Nederlandse belastingplichtige (in tegenstelling tot de WBSO) wat borgt dat de daarmee behaalde winsten in Nederland worden belast.

De innovatiebox kent een viertal aspecten met gevolgen die mogelijk als onwenselijk kunnen worden ervaren en die aangrijpingspunt zouden kunnen vormen voor aanpassingen. Deze aspecten worden uitgebreider toegelicht in hoofdstuk 7. In welke mate de gevolgen zich voordoen is niet altijd bekend. Daarnaast is de weging van de gevolgen ('hoe erg vinden we dit') een kwestie van beleidsmatige voorkeur.

1. Voor wie is de innovatiebox in de eerste plaats bedoeld? Is deze bedoeld voor gevestigde ondernemingen met omvangrijke R&D- en innovatie-inspanningen (de 'incumbents') die gestimuleerd moeten worden om die R&D en innovatie in Nederland te laten plaatsvinden (inclusief de winsten die daarmee gegenereerd en ook belast worden) en zo bij te dragen aan sterke en innovatieve ecosystemen? Of moet de innovatiebox ook ruimte bieden aan de uitdagers met wellicht meer ontwrichtende innovaties (de 'challengers') die juist bestaande markten kunnen openbreken of nieuwe markten kunnen openleggen?
2. De innovatiebox is een generiek instrument en dus ongericht. De prikkel om innovatieactiviteiten in Nederland te lokaliseren is niet nodig voor spelers die overwegend al op Nederland zijn georiënteerd of sterk aan Nederland gebonden zijn, bijvoorbeeld door sterke lokale netwerkeffecten, of bedrijven die internationalisering van innovatieactiviteiten niet overwegen. Overigens heeft de keuze voor een generieke regeling ook belangrijke voordelen omdat het de selectie van succesvolle investeringen aan de markt overlaat.

3. De huidige vormgeving van de innovatiebox in Nederland laat ondernemingen vrij in de wijze waarop zij de middelen die vrijkomen door een lagere effectieve belastingdruk besteden. Dit zal door de ondernemingen zelf worden gewaardeerd.¹³ Het is voorstelbaar dat er voorwaarden gesteld worden aan herinvestering van de voordelen, maar ook aan de richting van dergelijke investeringen (denk aan specifieke technologieën of toepassingsdomeinen).¹⁴
4. De innovatiebox heeft een open eind karakter. Er zijn geen beperkingen in de hoogte van de voordelen die een onderneming kan ontvangen, de duur dat er van de regeling gebruikgemaakt kan worden of het aantal bedrijven dat van de regeling gebruik kan maken. Het budgettaire beslag van de regeling is daarmee onzeker, met name omdat niet duidelijk is hoe groot de innovatiewinsten zullen zijn. Ook leidt het ertoe dat de baten voor gebruikers van de innovatiebox hoger kunnen oplopen dan nodig is om hen te prikkelen meer te investeren in R&D of activiteiten in Nederland te behouden. Dit laatste is overigens afhankelijk van het beleid in andere landen.

Beleidsopties

Een relevante vraag is of er beleidsopties zijn om de innovatiebox effectiever te maken. Er zijn drie categorieën van beleidsopties te onderscheiden. De eerste categorie betreft marginale aanpassingen van de vormgeving van de innovatiebox, met als belangrijkste doel de efficiëntie van het regime te vergroten. Hier adviseren we te komen tot een vereenvoudiging van de toerekeningsmethodiek in de innovatiebox en inspanningen om het forfaitaire gebruik te vergemakkelijken.

De tweede categorie beleidsopties ziet op meer substantiële aanpassingen van de innovatiebox, met als belangrijkste doel neveneffecten tegen te gaan. Opties die we hier hebben genoemd (en nader toelichten in hoofdstuk 8) zijn de volgende:

1. Beperk het open-eindkarakter van de innovatiebox;
2. Differentieer in de voorwaarden afhankelijk van het type innovatie;
3. Differentieer in de voorwaarden afhankelijk van het type gebruiker.

De derde categorie betreft verschuivingen in het totale instrumentarium om innovatie te stimuleren. In hoofdstuk 8 zijn de voor- en nadelen van volgende drie mogelijke wijzigingen in de overall beleidsmix kort besproken, te weten:

1. Een verschuiving tussen de WBSO en innovatiebox;
2. Een verschuiving van fiscale naar R&D-subsidieprogramma's;
3. Een verlaging van het generieke vpb-tarief.

Bij alle aanpassingen van het beleid rondom de innovatiebox zijn er twee randvoorwaarden. Ten eerste is het belangrijk dat het vestigingsklimaat in Nederland niet onnodig wordt geschaad. Discussies over wijzigen of het daadwerkelijk doorvoeren van wijzigingen in de vormgeving van de innovatiebox kunnen schadelijk zijn voor de reputatie van Nederland als land met een goed vestigingsklimaat, omdat het de onzekerheid over het fiscale klimaat vergroot. Een voorspelbare faciliteit geeft ondernemingen op voorhand zekerheid over effectieve korting die zij kunnen realiseren als innovatieactiviteiten resulteren in winsten die onder de innovatiebox vallen. Dit leidt tot een lager risico van deze investeringen, wat deze investeringen aantrekkelijker maakt. Tot slot moeten de maatregelen

¹³ Bij een meer specifieke inrichting van het instrument is van belang dat rekening gehouden wordt met mogelijke staatssteunaspecten.

¹⁴ Enige vorm van sturing of bevoordeling van de ene onderneming boven de andere moet wel een toetsing op staatssteun doorstaan.

ook verenigbaar zijn met de Europese regelgeving, denk bijvoorbeeld aan staatssteun, en voldoen aan de regels van de gedragscodegroep, er mag geen sprake zijn van schadelijke belastingconcurrentie. Hoewel de OESO in het kader van de BEPS tegen belastingontwijking de regels voor de innovatiebox heeft aangescherpt, kan de regeling nog steeds een rol spelen bij belastingconcurrentie tussen landen, bijvoorbeeld door het voordeel ten opzichte van het reguliere tarief, of de striktheid waarmee aanvragen worden beoordeeld.

Ten tweede is het belangrijk dat de prikkels voor ondernemingen om in Nederland te investeren in innovatieve activiteiten niet worden geschaad en dat bedrijven zich verplaatsen naar landen waar een aantrekkelijkere innovatiebox wordt toegepast. Dit betekent dat wijzigingen in de vormgeving van de innovatiebox altijd in samenhang moeten worden gezien met het bredere pallet aan beleidsinstrumenten dat tot doel heeft innovatie te bevorderen. Eenzijdig inperken van de innovatiebox vraagt vanuit het perspectief van de tweede doelstelling dan bijvoorbeeld om een actief beleid om bijvoorbeeld op veel grotere schaal dan nu het geval is publieke en publiek-private R&D-programma's vorm te geven. Daarbij is ook relevant dat de WBSO intellectueel eigendom ook in buitenland kan worden ondergebracht, hetgeen bij de innovatiebox niet het geval is. Vanuit het perspectief van de eerste doelstelling zou ook flankerend beleid nodig zijn.

Aanbevelingen voor toekomstige evaluaties

Tot slot hebben we ook enkele aanbevelingen gedaan voor een volgende evaluatie van de innovatiebox, te weten:

1. bereken een aanvullende BFTB voor het effect op winst;
2. overweeg om te proberen het effect van de regeling op andere balansposten te bepalen;
3. neem anticipatie-effecten mee en probeer nieuwe manieren te vinden om deze te analyseren;
4. houd vast aan een analyse van spill-over effecten van de innovatiebox en probeer nieuwe manieren te vinden om deze te meten;
5. probeer meerdere instrumenten (met name de WBSO en de innovatiebox) kwantitatief in samenhang te analyseren;
6. besteed meer aandacht aan de rol van internationale ondernemingen;
7. faciliteer een enquête onder de gebruikers en niet-gebruikers van de innovatiebox via digitale middelen en streef naar een koppeling van de enquête met administratieve data van het CBS.

Deze aanbevelingen zijn nader toegelicht in hoofdstuk 8.

English Summary

At the request of the Ministry of Economic Affairs and Climate Change and the Ministry of Finance, SEO Economic Research and Dialogic have evaluated the innovation box in accordance with State Budget Regulations, which stipulate that tax schemes should be evaluated at least every five to eight years.

The innovation box is an optional scheme under the 1969 Corporate Tax Act (Wet vpb 1969) to effectively tax net benefits from self-developed intangible assets arising from research and development (R&D) for which an S&O statement has been issued, at a reduced rate. The aims of the innovation box are: (1)

to stimulate the Dutch business climate¹⁵ and (2) in addition, encourage technical innovation in the Netherlands.¹⁶ The previous innovation box review was completed in 2015 and sent to the House of Representatives in 2016.¹⁷ This first evaluation covered the period 2010-2012. It concluded that the innovation box was effective and efficient¹⁸ and, among other things, leads to additional R&D and innovation (a Bang-for-the-Buck of 0.54, including the effect on R&D expenditure instead of the S&O¹⁹ referred to in this evaluation). It also concluded that the innovation box contributes significantly to a reduction in the effective tax burden and a favorable climate for establishing businesses, thus attracting and retaining R&D as well as related activities. It was also noted that the effective tax burden is an important but only one of the conditions for a favorable business establishment climate. The current innovation box review covers the period 2013 to 2019 for the econometric analysis based on CBS data, and until 2022 for the remainder of the analysis (including the qualitative analysis).²⁰

The main question arising from the innovation box evaluation is: "Does the innovation box contribute effectively and efficiently to stimulating innovation and the (fiscal) business establishment climate in the Netherlands, and is a tax scheme the appropriate policy instrument?"

Several methods were employed to answer the research questions:

- Desk research and a literature review to provide a structured account of the actual scheme and the changes to it, and systematically analyze the scientific literature on patent boxes and update the literature on the relationship between taxation and the business climate compared to the previous review.
- An international comparison to place the Dutch innovation box in an international perspective.

¹⁵ Improving the business climate is not only to promote the establishment of new innovative companies from abroad, but also to retain innovative companies already established in the Netherlands and ensure that any expansion of their innovative activities takes place in the Netherlands and not abroad. Taxation contributes to the business climate, but the quality of the overall climate is a sum of many business location factors.

¹⁶ The explanatory memorandum accompanying the 2017 amendment to the law indicates that the innovation box "is primarily an important instrument for the business climate" and "in addition, the innovation box is an instrument for promoting innovative activities in the Netherlands. This indicates that the business climate is the main objective. The explanatory memorandum also mentions: "the innovation box is aimed at promoting technical innovation," and further states that "From now on, it applies to all taxpayers that a so-called S&O declaration must have been issued for the asset, to ensure that it involves technical innovation." This indicates that the innovation box does not target all forms of R&D, but only those associated with technical innovation. This is also reflected in the mandatory R&D declaration..

¹⁷ Parliamentary Paper 2015/2016 34 302, no 111, with annex; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34302-111.html>.

¹⁸ Parliamentary Papers II 34 302, no 111, annex.

¹⁹ Investments in R&D activities that classify as S&O are a subset of investments that classify as R&D.

²⁰ Budget 2023, Annex 9 (Fiscal arrangements), table 9.6.2 (Evaluation and research agenda); <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2023/bijlage/1485655>.

- An econometric analysis and descriptive statistics based on CBS data to determine target group reach and bang-for-the-buck as well as whether there are spillovers.
- A survey among companies (users and non-users) and interviews among stakeholders to gain insight into the nature of R&D activities stimulated by the innovation box, the interaction with other schemes, behavioral additionality, and experienced administrative burdens.
- A workshop to test the study's findings.

The conclusions on target group reach, the effectiveness of both the innovation box's objectives (stimulating innovation and contributing to the business climate), and on micro- and macro-efficiency (or policy effectiveness) are presented below.²¹ A measure is effective if it achieves the stated goal. Effectiveness measures whether the same goal can also be achieved more efficiently. Micro (or implementation) efficiency concerns the efficiency with which a measure is implemented and looks at the implementation costs on the government side and the administrative burden on the companies' side. Macro (or policy) efficiency mainly looks at whether a similar effect can potentially be achieved at less cost by using another policy instrument. This summary also briefly indicates the main policy options and makes suggestions for a subsequent evaluation. For a more detailed description, see to chapter 8.

Target group outreach

We conclude that the target group reach is adequate. The number of innovation box users increased from 1,747 after 2012, peaked in 2016 around 3,651, and then dropped to 3,268 users in 2018. These figures are mainly due to an increase or decline in the number of users among SMEs.²² The usage in large companies remained relatively constant.

The overall budgetary impact of the innovation box has increased from EUR743m since 2012 to an estimated budgetary impact for 2022 of EUR2,390m (and an initial estimate of EUR2,860m for 2023). This is mainly thanks to the growing profits of companies using the innovation box (not an increasing number of users) and is related to the scheme's open-ended nature of it. Base broadening measures and changes in the top corporate income tax rate also affected the budgetary impact. As a percentage of total corporate income tax revenues, the innovation box's budgetary impact has fluctuated between 6 and 8 percentage points of the total corporate income tax revenues since 2012 and there is no clear trend. In parallel, corporate income tax payments by these companies also increased from around EUR1,667m in 2013 to around EUR4,946m in 2019 (see table 5.3).

The benefits (as measured by the budgetary impact) from the innovation box mainly end up with a limited number of internationally operating large companies: 75% of this ends up with the innovation box's top 10 users, a tax benefit of 1.65 billion in 2022. This percentage is relatively stable over time: it was also 75% in 2010. These are also the companies that account for a large share of R&D spending and play a central role in their respective innovation ecosystems in the Netherlands. These companies also pay a relatively large share of vpb tax. In 2019, 500 large companies using the innovation box paid 17.3% of the vpb which all companies paid that year. That the benefits end up somewhat concentrated is hardly surprising. The sum of benefits for foreign multinationals, especially from the US, has increased year-on-year, while it remained more or less constant from 2015 for Dutch multinationals. Possible explanations include that US multinationals make relatively more profit from R&D, that there are mergers or acquisitions of highly profitable and innovative firms by US companies, or that the Netherlands has become relatively more attractive for international innovative companies in the US as a result of adjustments to innovation box-like instruments abroad due to implementing substance criteria based on OECD guidelines (see below). We

²¹ Effectiveness: the extent to which the policy's desired performance and intended social effects or defined goals have actually been achieved. Efficiency: achieving a certain performance with as limited as possible use of resources.

²² The definition of SME enterprise is the same as CBS applies, covering companies with up to 250 employees (see also Appendix A for a description of the data and variables).

have not investigated which explanation is most likely. Importantly, an explanation is not automatically attributable to the innovation box.

Immediately after the introduction of the flat-rate regime as of 2013, SMEs' usage increased more than large companies. The possibility to use the innovation box on a flat-rate? basis therefore considerably increased the scheme's accessibility for SMEs. This continued until 2016. After that, flat-rate use stabilized.

At the same time, the perception from the interviews is that the regime is less popular than originally expected. At play here is that the benefits for those using the innovation box flat-rate regime are limited. Also, some of the potential users are unfamiliar with the scheme. For companies expecting to make use of the scheme and also foresee growth, the flat rate? (which offers a modest reduction in profit tax) may be unattractive compared to the regular regime (which can offer a larger reduction after catching up with the production costs).

The interviews show that introducing the substance criterion (resulting from action point 5 in the OECD BEPS report) has probably had a limited effect in the Netherlands. This is because the Netherlands has always had an innovation box with the criterion that the taxpayer had to generate their innovation themselves. User statistics show a decline after 2015. The impact of this criterion plays out especially for companies that have difficulty securing a second additional entry ticket for their S&O activities as required from 2017. This could include companies with a lot of process innovation, food industry companies with secret recipes or software development that by no means always qualify as S&O under the WBSO. It is also relevant that the effect of introducing the new regime is gradual. Only in 2022 will the full effect be visible in the number of users as the transitional regime ran until 2021.²³ So the data until 2019 offers initial insights.

In general, the survey shows that most innovation box users consider the Remittance Tax Credit for S&O (hereafter: WBSO) more important as government instrument to stimulate R&D and innovation activities than the innovation box, although the budgetary impact of the innovation box currently exceeds the WBSO. The WBSO benefits are more evenly distributed among types of users than the innovation box benefits, which predominantly end up in a limited number of large companies that achieve high profits resulting from their innovative investments. Also, more companies make use of the WBSO and WBSO users are more often smaller companies: the share of SMEs in the WBSO remittance reduction granted is 63%.²⁴

Compared to other countries, the Netherlands stimulates innovation relatively strongly via profit-related tax support measures compared to non-tax innovation incentives. Other countries similar to the Netherlands in this respect are Belgium and Israel. Case studies in Belgium, Ireland, Singapore and the United Kingdom did not lead to important lessons for the Netherlands. These countries were chosen because they compete with the Netherlands in terms of business climate for R&D-intensive companies. In terms of generosity, the regulations in Belgium, Ireland and the UK do not differ much. In some respects, the Netherlands seems to be slightly stricter in its application than these countries. However, the Netherlands is unique in its link to the WBSO. This linkage greatly reduces implementation costs at the Tax Administration and also creates synergy benefits for taxpayers, as they already keep WBSO records. A final comment on the target group coverage is that the survey reveals a group of SMEs that could but do not use the innovation box. These are mainly micro and small enterprises. One reason could be unfamiliarity; 31% of all non-users say they are unfamiliar with the innovation box. Another explanation is that the potential benefit is modest for

²³ The transitional law of Article 34d(1) old applied to financial years ending before 1 July 2021. And ended for the vast majority of users as of 2020. Between 2017 and 2021, the old box was thus gradually replaced by the new box.

²⁴ See Focus Annual Report 2022 (rvo.nl), p. 3

many SMEs, because the profit from the intangible asset is limited or due to the low corporate income tax rate for profits below EUR 200,000. This also applies to the simpler flat-rate regime. Opposing that modest benefit is a process that can be time-intensive and relatively expensive (unless using the lump-sum regime). Although the acquisition costs or administrative burden for the innovation box (cost of deploying own staff and hiring external advisers) total 36 million euros per year (or 2 eurocents per euro tax benefit definitively granted when applying the innovation box), the acquisition costs for small users are relatively much higher than for large users). This may result in companies deciding not to use the innovation box.

Effectiveness conclusions -contribution to the business climate

On contributing to the business climate - considered by the majority of stakeholders the most important of the innovation box's two objectives - we rate the innovation box as largely effective. Judging by the qualitative research, the innovation box could potentially make a difference especially to multinational companies deciding where to locate, and whether to expand or retain their innovative business activities.

This conclusion needs some nuanced explanations. Firstly, we estimate that the impact on location decisions is limited and that the effect is mainly via decisions to expand or stay in the Netherlands. Thus, the scheme is not effective for all types of business location decisions. Secondly, we note that the location argument is only relevant for firms that are truly international in nature and may decide to relocate part of their current or future investments to innovative activities and related production facilities abroad. Incidentally, these multinational companies represent a substantial share of private R&D investment in the Netherlands and also pay relatively high profit taxes. Thus, the scheme is not effective for every company using it. Indeed, there is also a large group of companies among innovation box users that do use the innovation box, but it has no effect on their location decision. This group is predominantly located in the Netherlands, is regionally or nationally oriented in terms of establishment, and does not make the trade-off between whether to move their business establishments abroad or not. Thirdly, other location factors are more important than taxation for many innovative companies. The innovation box - and broader taxation - are only two of the factors that influence the location environment, alongside things like quality of the workforce and (energy) infrastructure that many companies in the survey indicate are more important than the innovation box. This is also reflected in the academic literature on choosing a location for Foreign Direct Investment (FDI).

The innovation box creates a lower effective tax burden for the companies that use it through a lower profit tax on profits from innovative activities covered by the innovation box. We call the difference between this effective lower rate and the rate in the absence of the innovation box an effective rebate, though the innovation is not designed as a rebate but as a reduction in the base. The average effective profit tax rebate received by the top 10 users increased from 32% in 2010, to 62% in 2015, before falling to 40% in 2019. Every year, the rebate is a lot higher than the average effective rebate, which rose from 23% in 2010, to 35% in 2015, before falling to 29%. At the same time, non-Dutch multinational companies using the innovation box paid EUR2,273 million in vpb in the Netherlands in 2019, which is about half of the vpb paid by companies using the innovation box (see tables 5.1 and 5.2). The interviewees indicated that the innovation box contributes to the business climate in this way. In particular, they state that the existence of the innovation box puts the Netherlands on more lists of companies wanting to decide where to locate their R&D (new branches, but also expansion investments or maintaining existing R&D).

Especially large companies with substantial innovative activities indicate that, in their view, the innovation box contributes to deciding on the Netherlands as location for their R&D. Interviewees indicate that the retention and expansion of existing activities are probably the most important effect, and to a lesser extent the establishment of new foreign (innovative) companies. Thereby, when acquiring a Dutch (innovative) company, it may be a consideration for foreign companies to leave the intellectual property rights and innovative activities in the

Netherlands if the Dutch company uses the innovation box. At the same time, the survey reveals that the majority of respondents would continue to make new investments in the Netherlands (56%) and keep existing intangible assets in the Netherlands (60%) even if the innovation box did not exist.

If the innovation box results in companies that innovate successfully remaining in the Netherlands (and thus continue to pay profit tax in the Netherlands), and if, because the innovation box exists and they allocate intellectual property here, companies also attribute the profits gained from it to the Netherlands (and thus not to other countries); or if, thanks to the innovation box, additional successful innovations come about that generate profit, then the innovation box partly finances itself through the additional corporate income tax revenue these companies generate. In interviews and the survey, companies indicate that the first two effects come into play. Whether additional profit tax as a result of using the innovation box is paid in the Netherlands, we have not investigated based on administrative data. However, we do see that Ibox users contribute substantially to the vpb revenues and that in the period 2013-2019, the vpb paid by innovation box users also increased (see table 5.3). In 2019, 500 large companies using the innovation box paid 17.3% of the vpb of all companies that paid vpb that year, and in 2013, 400 companies paid 7.7%. Here there is correlation and not necessarily causation.²⁵

Some interviewees mention that the innovation box also indirectly contributes to the business climate for innovative start-ups and scale-ups because the expectation that the innovation box can be applied in the future increases the anticipated profitability of investments. Some investments that do not take place in the absence of the innovation box would then take place if it was present. This argument has not been examined in this review based on administrative data, but it potentially plays a role.

Effectiveness conclusions - contribution to boosting R&D and innovation

On the scheme's second objective stimulating technical innovation in the Netherlands, we estimate the innovation box is of limited effectiveness. Based on the harder method - the econometric analysis - the effect on technical innovation as measured by S&O expenditure with an FFTB of 0.28 is limited and substantially lower than 1, while for the other second-order effects, mostly no effect is found. This may be due to data limitations. The softer research methods show a more positive estimate of the innovation box's effectiveness across the board. We briefly explain our assessment below.

The BFTB in terms of additional S&O in our preferred econometric model is 0.28, depending on the control group. This means that for every euro of tax revenue foregone, users invest an average of 28 eurocents in additional S&O activities. A possible explanation for this limited effect lies in the argument that the innovation box also stimulates investments in technical innovation that firms would do themselves, for example because the probability of success is high or the expected profits are very high. These investments are unnecessarily incentivized by the innovation box.

The effect on S&O activities is mainly from the number of S&O hours and S&O non-wage costs. However, there is no effect on hourly wages, which we interpret to mean that no more expensive S&O employees are employed as a result of the innovation box. In other words, the innovation box has no wage boosting effects on S&O employees' wages (which contributes to effectiveness). At the same time, we find no statistically significant differences in the

²⁵ How great this benefit is for the treasury is uncertain. It is difficult to determine how much of the additional profit tax paid in the Netherlands is actually attributable to the innovation box. One reason is that other factors also play a major role in companies' location decision (establishing new companies, expansion of existing companies and those remaining in the Netherlands or companies already established in the Netherlands). Additional vpb revenue may also come from cyclical developments.

impact of the innovation box for SMEs versus large companies and between non-multinationals, Dutch multinationals, and foreign multinationals. However, we do find that the effect increases (decreases) as a user obtains more (fewer) benefits through the innovation box.

The BFTB in terms of S&O expenditure we find is lower than the BFTB in terms of increase in R&D wage expenditure²⁶ and the WBSO of 0.9 over the evaluation period 2011 - 2017 (de Boer et al., 2019c). When comparing the BFTB in the present report with the BFTB of 0.54 in the previous innovation box evaluation over the period 2008-2012 (den Hertog et al., 2015), we should take into account that the BFTB unit differs. In the previous evaluation, the BFTB was not expressed in terms of S&O expenditure, but in R&D expenditure. In the previous evaluation, R&D expenditure per company was estimated for this purpose based on self-reported expenditure for a limited group of companies. As S&O and R&D expenditure differ by about a factor of two at the macro level, this difference in approach may explain the different results. We therefore conclude that the outcome of this evaluation (in terms of S&O) is consistent with the previous evaluation (in terms of R&D). Incidentally, changes in R&D statistics make it difficult to compare the outcome of this and the previous innovation box evaluation.²⁷ It is important to note that given the innovation box objectives and the link to an S&O declaration, S&O expenditure is also, in our view, an appropriate benchmark for this objective's effectiveness.

Although the interviews and survey do not give a quantitative picture of BFTB and are additionally sensitive to strategic responses, a more positive picture emerges. Many interviewees argue that the financial benefits arising from the innovation box are also directly invested in innovation and that this results in the growing number of jobs in (Dutch) R&D departments. In the survey, 71% of the respondents agree or strongly agree with the statement that their company fully invests the realized tax benefit in R&D. Only 9% say they (strongly) disagree. Of the survey respondents, 66% say they (strongly) agree with the statement that the innovation box leads to more innovations (and turnover) for their business. It is difficult to say how this compares with the BFTB's econometric estimate. Indeed, that depends on which firms indicate this.

We find no evidence of second-order effects on turnover and productivity based on the econometric analyses. Specifically, we find no effect on: the percentage of turnover from innovative products/services, the number of S&O employees, or the S&O employees' hourly wages. However, we do find a small positive effect on innovation collaboration.

In our econometric analysis, we find no direct spillover effects from a firm using the innovation box on the S&O expenditure of other nearby firms. Our findings do not mean that there are no knowledge spillovers from using the innovation box: these spillovers are particularly difficult to measure. Indeed, the analysis only looks at whether the additional S&O expenditure resulting from the innovation box has an effect on nearby firms' S&O expenditure. Nor does it mean there are no spillovers from R&D investments in general.

The picture from the survey and interviews is that large companies in particular indicate that the innovation box not only has an effect on the amount of innovation at individual companies, but also contributes to the creation and expansion of internationally competitive ecosystems (which large users often help shape). However, it is important

²⁶ S&O non-wage expenses were not included in the WBSO evaluation.

²⁷ At the time of the previous innovation box evaluation, companies' R&D spending was measured with a narrower scope than today since the CBS revised R&D statistics in 2019. Spending associated with hired staff was not fully included in R&D spending back then. Starting from 2017, this saves about 0.20% of GDP in measured R&D spending by companies. This can be deduced from the publication behind the given link. The revision also meant that public entities producing significantly for the market became part of the companies in the R&D statistics.

to note that companies also indicate that other factors play a more important role in deciding the location for R&D activities than taxation.

The innovation box is a so-called outcome-based instrument. This means that there is a tax incentive after the outcome (investments in innovation that contribute to a company's profitability or choosing the Netherlands as a country to establish itself) has already been realized. The innovation box incentivizes only profitable companies and therefore does not directly contribute to innovation by start-ups and scale-ups. Nevertheless, there can also be an effect from those innovations that in principle would qualify, but have not yet resulted in profit. If companies take into account higher profits in case of success when making investment decisions in risky R&D, the innovation box provides an additional incentive for making those investments. This effect is particularly difficult to investigate quantitatively. The possibility of this effect was mentioned a few times in the interviews.

The existing scientific literature shows that firms actively seek an allocation of ownership that taxes the profits from patents at the lowest possible rate. The limited scientific literature on the effect of introducing an innovation box on the amount of R&D is ambiguous. Some studies show no effect, while others show a positive effect. In doing so, the data used by most studies pre-dates or is made just after the agreements under the OECD BEPS project, so the findings cannot be translated one-to-one to the situation today.

In the interviews, companies indicate that the innovation box makes it easier to invest in risky R&D. In theory, the innovation box ensures higher profits if an investment becomes a success, while any losses if the investment fails do not change and remain deductible outside the innovation box. This would indeed make risky investments more attractive. Many interviewees also indicate that the innovation box helps build and expand ecosystems where large innovation box users often play a central role.

Interviewees also point out the complementarity of the innovation box and the WBSO. The WBSO reduces ex ante direct R&D costs, thus theoretically rewarding effort, while the innovation box increases ex post the benefits of successful R&D, thus theoretically rewarding initiative and risk-taking. Interviewees mention that companies' interest in the WBSO has increased because it is an entry requirement for the innovation box.

Micro-efficacy

We conclude, based on user satisfaction and our assessment of the administrative burden and implementation costs, that the scheme qualifies as cost-effective. The administrative burden, especially for companies with significant profits resulting from innovation, is manageable. We explain this in more detail below.

The picture that emerges from the interviews is that businesses and their advisers are broadly satisfied with the way the Tax and Customs Administration operates in implementing and supporting the application of the innovation box. It is generally successful in arriving at a settlement agreement (VSO), even if it does take some time to process. With a second application, the process is often faster. Some interviewees point out that longer processing times are sometimes down to (structural) understaffing at the Tax Administration and the substance requirement. The Tax Administration seems to have become stricter in the implementation and application of the innovation box.

The survey also shows that the majority of respondents are satisfied with the Tax Administration's implementation of the innovation box. Respondents are most (very) satisfied with the amount of determination (57%), the justification of the determination (56%), and the individual pre-consultation (55%).

In particular, the approachability of the Tax Administration is mentioned as an element that sets the Netherlands apart positively from other countries. The certainty of a maximum period of five years offered by a settlement agreement is also mentioned as a major strength of the Dutch regime.

The link to the WBSO whereby R&D declarations are already drawn up, is also mentioned as a factor ensuring that the implementation of the innovation box requires relatively few execution costs and contributes to limiting the administrative burden for innovation box users.

However, the majority of users do not use the innovation box themselves but enlist the help of an advisor. The survey reveals that 92% of survey respondents who use the innovation box employ an external tax advisor, grant advisor, or accountant. This suggests that using the innovation box is complicated or perceived to be complex.

Based on the survey data and taking into account the composition of the population by company size, we estimate the administrative burden of the innovation box to be EUR 36 million on an annual basis. If we take 2019 as the reference year, for example, because most of the assessments for that year have already been definitively determined, and then set this against the number of users - this would amount to 0.02 euros per tax benefit euro definitively granted. This is in line with the estimate in the previous review that the administrative burden for companies is an estimated 2.6 cents per euro of tax revenue foregone as a result of the innovation box.

Inland Revenue does not track the implementation costs for the innovation box separately. Based on the number of FTEs involved in implementing the innovation box, the implementation costs come to EUR 2.3 million per year. If we assume, as in the case of the administrative burden in 2019, this comes to EUR 0.001 per euro definitively granted. In terms of implementation costs, this is very low, e.g. much lower than the WBSO implementation costs, which are 0.02 euros per definitively granted euro. What is missing here, however, are the costs of R&D declarations applied for in order to gain access to the innovation box. These are assumed to be part of the WBSO implementation costs. As areas of concern in implementation, users mention:

1. Simplifying the attribution of benefits from an intangible asset so that the application becomes easier and shorter.
2. Improving sector knowledge at the Tax and Customs Administration (and RFO) so that less consultation is needed and the application processing time is reduced.
3. Increasing implementation capacity at the Tax Administration so that applications can be processed more quickly.

Macro-efficiency (policy effectiveness)

Regarding the first objective, achieving a favorable business climate in the Netherlands for innovative companies, we assess the innovation box as partially macro-effective. From the interviews, the picture emerges that the innovation box contributes to the business climate, especially when it comes to existing companies staying and expanding existing activities in the Netherlands. The scheme succeeds in providing targeted support to a small group of relatively innovative companies. The vast majority of the tax credit ends up with these companies, that are also the main investors in private R&D. The potential benefits in terms of business climate are large if, in the absence of the innovation box, some of these companies would leave the Netherlands. However, we cannot assess whether and which companies will actually leave. Therefore, the uncertainty about to what extent the business climate improves as a result of the scheme, is high. At the same time, the survey shows that the benefits offered by the innovation box are not the only factor in such decisions, and that many companies consider other factors more important. Thereby, a large proportion of innovation box users are not multinational companies and for them, the establishment's location is not an issue, while they do receive a tax rebate by using the innovation box. International

comparisons also show that an innovation box is not necessary to attract innovative firms. Some countries decide to pursue other strategies to attract and retain innovative firms. For example, countries without an innovation box or with a less generous innovation box have a more developed tradition of direct financing public and public-private R&D programmes and/or a lower profit tax (as a tool for the business establishment climate). Ultimately, due to the ex-post nature of the innovation box, the tax bonus largely ends up with established players and to a much lesser extent with challengers or less established players, especially if they are still making losses. This means that the innovation box favors established players over new entrants. This can disrupt the market for innovations.

As for the second objective, stimulating technical innovation, we conclude, based on the overarching picture emerging from the overview of costs and benefits (see chapter 7 for details), that the innovation box in its current format is not macro-effective: although the administrative burden and implementation costs are low, for every euro spent, there are limited additional investments in R&D relative to the costs in terms of the budgetary seizure, resulting in a BFTB of 0.28. This BFTB is lower than 1, the level at which a euro generates as much additional investment as it costs in terms of budgetary attachment. What reinforces this conclusion is that there are more effective ways to stimulate innovation, such as the WBSO, which has a higher BFTB. Its primary objective is to stimulate investments in R&D and its secondary objective is to contribute to a competitive business climate in the Netherlands for innovative companies (including start-ups). The latest available WBSO evaluation found that it is plausible that the WBSO not only has a demonstrably positive effect on companies' R&D wage bill, but that the WBSO - among other location factors - also contributes to a competitive business climate for innovative companies (see den Hertog et al., 2019, p. 9). The innovation box primarily plays a role in the business climate and that is its primary objective. There, the innovation box is more effective than the WBSO and furthermore requires that the intellectual property developed is owned by the Dutch taxpayer (unlike the WBSO) which ensures that derived profits are taxed in the Netherlands.

Four aspects of the innovation box have consequences that could potentially be perceived as undesirable and could trigger adjustments. These aspects are explained in more detail in Chapter 7. To what extent the consequences occur is not always known. In addition, weighing up the consequences ('how bad do we think this is') is a matter of policy preference.

1. For whom is the innovation box primarily intended? Is it meant for established companies with substantial R&D and innovation efforts (the 'incumbents') that should be encouraged to have R&D and innovation take place in the Netherlands (including the profits generated and also taxed as a result) and thus contribute to strong and innovative ecosystems? Or should the innovation box also offer space to those who confront us with perhaps more disruptive innovations (the 'challengers') who can break open existing markets or open up new ones?
2. The innovation box is a generic instrument and thus untargeted. The incentive to locate innovation activities in the Netherlands is not needed for players already overwhelmingly oriented towards or strongly tied to the Netherlands, for example through strong local network effects, or companies that do not consider internationalizing innovation activities. Incidentally, opting for a generic scheme also has important advantages as it leaves the selection of successful investments to the market.
3. The innovation box's current format in the Netherlands leaves companies free to decide how to spend the funds released by a lower effective tax burden. Companies appreciate this.²⁸ Conditions could conceivably be

²⁸When designing the instrument more specifically, it is important to take into account possible state aid aspects.

imposed on the reinvestment of benefits, but also on the direction of such investments (think specific technologies or application areas).²⁹

4. The innovation box is open-ended in nature. There are no restrictions on the amount of benefits a company can receive, the length of time the scheme can be used, or the number of companies that can use the scheme. The scheme's budgetary impact is therefore uncertain, especially as it is not clear how big the innovation gains will be. Consequently, the benefits for innovation box users could be higher than necessary to encourage them to invest more in R&D or keep activities in the Netherlands, which,, incidentally, depends on other countries' policies.

Policy options

A relevant question is whether any policy options can make the innovation box more effective. There are three different categories of policy options. The first concerns marginal adjustments to the innovation box's format, with the main aim to increase the regime's efficiency. Here, we recommend a simplified the allocation methodology and efforts to facilitate lump-sum use.

The second category of policy options deals with more substantial adjustments to the innovation box, with the main aim of countering side effects. Our options are listed here (and explained in more detail in Chapter 8):

1. Limit the open-ended nature of the innovation box.
2. Differentiate the conditions depending on the type of innovation.
3. Differentiate the conditions depending on the type of user.

The third category concerns shifts in the overall set of instruments to stimulate innovation. Chapter 8 briefly discusses the advantages and disadvantages of the following three possible changes in the overall policy mix, namely:

1. A shift between the WBSO and innovation box.
2. A shift from tax to R&D subsidy programmes.
3. A reduction in the generic vpb rate.

There are two preconditions for any adjustments to the policy surrounding the innovation box. First, it is important not to unnecessarily damage the business climate in the Netherlands. Discussions about changing or actually implementing changes to the innovation box format could harm the Netherlands' reputation as a country with a good business climate, and thus increase uncertainty about the tax climate. A predictable facility gives companies certainty in advance about an effective rebate they can receive if their innovation activities result in profits covered by the innovation box. This leads to a lower risk with these investments, making them more attractive. Finally, measures must also be compatible with European regulations, think state aid, comply with the Code of Conduct Group rules, and there must be no harmful tax competition. Although the OECD has tightened up the rules for the innovation box as part of the BEPS against tax avoidance, the scheme can still play a role in tax competition between countries, for example thanks to the advantageous regular rate, or the strict assessment of applications.

Second, it is important that the incentives for companies to invest in innovative activities in the Netherlands are not harmed and that companies relocate to countries where a more attractive innovation box is applied. This means that changes to the innovation box format should always be considered in conjunction with the broader pallet of policy instruments aimed at promoting innovation. From the second objective's perspective, unilaterally restricting the innovation box would then require an active policy to shape public and public-private R&D programmes on a much

²⁹ However, any steering or favouring of one company over another must pass a state aid test

larger scale than at present. Relevant here is that WBSO intellectual property can also be located abroad, which is not the case with the innovation box. From the first objective's perspective, flanking policies are also required.

Recommendations for future evaluations

Finally, several recommendations for a future innovation box evaluation:

1. calculate additional BFTB for the effect on profit;
2. consider trying to determine its effect on other balance sheet items;
3. include anticipation effects and try to find new ways to analyze them;
4. maintain an analysis of any innovation box spillover effects and try to find new ways to measure them;
5. try to analyze multiple instruments quantitatively (especially the WBSO and the innovation box) in conjunction;
6. pay more attention to the role of international companies;
7. facilitate a survey of innovation box users and non-users through digital means and aim to link the survey with CBS administrative data.

These recommendations are detailed in Chapter 8.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
English Summary	xiii
1 Inleiding	1
1.1 Context en doel	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Beschrijving innovatiebox	4
2.1 Doelstelling	4
2.2 Beleidstheorie	5
2.3 Beschrijving innovatiebox	11
2.4 Interactie met andere innovatieregelingen	20
3 Bestaande wetenschappelijke literatuur	24
3.1 Vestigingsklimaat	24
3.2 Innovatie en R&D	26
4 Internationale vergelijking	33
4.1 Introductie	33
4.2 Kenmerken waarin regelingen verschillen	35
4.3 Casestudies	42
5 Data-analyse en econometrie	58
5.1 Datakoppeling	58
5.2 Data-analyse doelgroepbereik	59
5.3 Econometrische analyse: doeltreffendheid	73
5.4 Additionele uitkomstmaten	81
5.5 Deelconclusies	84
6 Resultaten interviews en survey	86
6.1 Inleiding	86
6.2 Voor- en nadelen	86
6.3 Toegankelijkheid innovatiebox	88
6.4 Doeltreffendheid innovatiebox	96
6.5 Uitvoeringsdoelmatigheid van de innovatiebox	112
6.6 Suggesties verbetering innovatiebox	121
7 Conclusies	122

EVALUATIE VAN DE INNOVATIEBOX

8	Beleidsopties en aanbevelingen voor toekomstige evaluaties	134
	Referenties	139
	Bijlage A Databeschrijving	142
	Bijlage B Additionele figuren en tabellen	145
	Bijlage C Econometrische specificaties	146
	Bijlage D Beknopte samenvatting wetenschappelijke studies	149
	Bijlage E Interviewrespondenten	153
	Bijlage F Interviewprotocol	154
	Bijlage G Steekproeftrekking en respons survey	156
	Bijlage H Aanvullende uitsplitsingen survey	161
	Bijlage I Toetsingskader Fiscale Regelingen	164

1 Inleiding

1.1 Context en doel

De innovatiebox is een optionele regeling in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet vpb 1969) om nettovoordelen uit zelfontwikkelde immateriële activa die voortvloeien uit speur- en ontwikkelingswerk waarvoor een S&O-verklaring is afgegeven effectief tegen een verlaagd tarief te belasten. De innovatiebox is voortgekomen uit de octrooibox, die in 2007 in het leven werd geroepen.

De Rijksbegrotingsvoorschriften bepalen dat fiscale regelingen minimaal elke vijf tot acht jaar geëvalueerd moeten worden. De vorige evaluatie van de innovatiebox is in 2015 afgerond en in 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd³⁰ en had betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de innovatiebox in de periode 2010-2012. De evaluatie van de innovatiebox was gepland voor 2023.³¹ Het voorliggende rapport is een invulling van dit plan en heeft betrekking op de periode tot en met 2022.³²

In de innovatieboxregeling zijn op enkele punten in tijd noemenswaardige wijzigingen opgetreden met betrekking tot de systematiek: in 2013 en 2017. Sinds 2013 is het namelijk toegestaan om van een forfaitair toerekenmethode voor de berekening van de nettovoordelen gebruik te maken.³³ Daarnaast is in 2017³⁴ als gevolg van BEPS 5 de innovatiebox regelgeving (effectief per 1 juli 2016) ingrijpend gewijzigd. Enkele belangrijke veranderingen daarbij zijn:

- Verschillende toegangscriteria voor grotere en kleinere belastingplichtigen (onderscheid tussen grote en kleine belastingplichtigen wordt gemaakt op basis van de totale - in de vier voorafgaande jaren en het boekjaar zelf - genoten voordelen van het immaterieel activum en de totale netto groepsomzet);
- Verplichtstelling WBSO als toegangsticket voor alle belastingplichtigen;
- Grotere belastingplichtigen moeten daarnaast een extra zogenoemd 2e toegangsticket hebben (octrooi, kwekersrecht etc.);
- Introductie van de zogenoemde Nexus-correctie, waardoor het voordeel wordt verminderd op basis van de zogenoemde Nexus-breuk, grofweg bestaande uit de R&D-uitgaven van de belastingplichtige afgezet tegen de totale R&D-uitgaven voor het betreffende immateriële actief;
- Administratieve verplichtingen; en
- Internationale uitwisseling van gesloten vaststellingsovereenkomsten en in bepaalde situaties van boxtoepassing in de aangifte.

Na de herziening van 2017 wordt het tarief van de innovatiebox stapsgewijs verhoogd. Per 2018 wordt het tarief verhoogd van 5 procent naar 7 procent. In 2021 wordt het tarief vervolgens verder verhoogd naar 9 procent.

³⁰ Kamerstuk 2015/2016 34 302, nr. 111, met bijlage; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34302-111.html>.

³¹ Miljoenennota 2023, bijlage 9 ('Fiscale regelingen'), tabel 9.6.2 ('Evaluatie- en onderzoeksagenda'); <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2023/bijlage/1485655>.

³² Van 2010 tot en met 2019 zijn de data over de innovatiebox afkomstig uit de vpb-aangiften namelijk nagenoeg volledig. De econometrische analyse ziet dus alleen op deze periode. Voor vragen waarbij kwantitatieve benadering niet mogelijk is loopt de evaluatie door tot en met 2022.

³³ Zie hiervoor ook Staatsblad 2012, 694, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-694.html>

³⁴ Belastingplan 2017, Memorie van Toelichting, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34552-3.html>; wettekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0002672/2017-01-01/#HoofdstukVIII_Artikel34d.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van de evaluatie van de innovatiebox luidt: "Draagt de innovatiebox op een doeltreffende en doelmatige wijze bij aan de stimulering van innovatie en het (fiscale) vestigingsklimaat in Nederland, en is een fiscale regeling hiervoor het aangewezen beleidsinstrument?" Deze hoofdvraag wordt in drie sub-vragen verder uiteengezet, te weten:

- Voldoet de innovatiebox aan het Toetsingskader Fiscale Regelingen (TFR)?
- Is de innovatiebox doeltreffend en doelmatig?
- Wat zijn mogelijke beleidsopties en aanbevelingen?

Uit deze hoofdvraag en sub-vragen volgen 16 onderzoeksvragen. Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we een mix van met elkaar samenhangende kwantitatieve en kwalitatieve methoden ingezet. Ten eerste deskresearch en literatuuronderzoek om de regeling zelf en de wijzigingen hierin gestructureerd weer te geven en om de wetenschappelijke literatuur over *patent-boxes* systematisch te analyseren. Ten tweede een internationale vergelijking waarmee we de Nederlandse innovatiebox in internationaal perspectief plaatsen. Ten derde een econometrische analyse op basis van CBS-data om de zogeheten bang-for-the-buck te bepalen alsmede na te gaan of er spill-overs zijn. De CBS-data vormen ook de basis voor de beschrijvende statistieken van het gebruik en doelgroepbereik door de jaren. Dit vullen we aan met een survey onder een experimentele en een controlegroep om verder zicht te krijgen op de aard van S&O-activiteiten die gestimuleerd worden door de innovatiebox en het belang van de innovatiebox voor het vestigingsklimaat. Ook is de survey belangrijk om zicht te krijgen op de interactie met andere regelingen, gedragsadditionaliteit en ervaren administratieve lasten. Interviews en groepsgesprekken met bedrijven, nationale/internationale beleidsmakers en onderzoekers helpen om bevindingen uit andere werkpakketten in perspectief te plaatsen. Onderstaande Tabel 1.1 maakt duidelijk hoe de verschillende onderdelen bijdragen aan de beantwoording van welke onderzoeksvragen.

Tabel 1.1 Overzicht van vragen en inzet van methoden bij de evaluatie van de innovatiebox

Nr.	Onderzoeksvraag	Deskresearch en literatuuronderzoek	Internationale vergelijking	Econometrie en beschrijvende statistieken	Survey	Interviews en groepsgesprekken
1	Is sprake van een heldere probleemstelling?*	✓				
2	Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?*	✓				
3	Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?*	✓				
4	Kan worden aangetoond waarom subsidie de voorkeur verdient boven heffing?*	✓	✓			
5	Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?*	✓	✓			
6	Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?*	✓				
7	Is een horizonbepaling aan de orde?*	✓				
8	Hoe ziet de populatie van bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox eruit?			✓	✓	

9	Draagt de vormgeving van de innovatiebox bij aan een toegankelijke box voor het mkb?		✓	✓	✓
10	Zorgt de innovatiebox voor meer innovatieve activiteit bij bedrijven die al innoveren in Nederland?	✓	✓	✓	✓
11	Draagt de innovatiebox bij aan het behouden, aantrekken en uitbreiden van innovatieve activiteiten van bedrijven in Nederland (en dus aan het vestigingsklimaat)?	✓	✓	✓	✓
12	Zorgt deze extra innovatie voor verhoogde productiviteit en kennisspill-overs?	✓	✓	✓	✓
13	Hoeveel kost de innovatiebox (budgettair beslag, administratieve lasten, uitvoeringskosten)?		✓	✓	
14	Wat is de meest kosteneffectieve manier voor het bevorderen van innovatieve activiteiten langs de interne marge?		✓		✓
15	Wat is de meest kosteneffectieve manier voor het bevorderen van innovatieve activiteiten langs de externe marge (waaronder innovatie door bijvoorbeeld een beter vestigingsklimaat)?		✓		✓
16	Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de innovatiebox?	✓	✓	✓	✓

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic. * betreft de vragen uit het toetsingskader fiscale regelingen, die in de appendix I worden beantwoord.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee geeft de doelstelling van de innovatiebox weer, de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de innovatiebox en beschrijft de ontwikkeling in de tijd en van het aanvraagproces. Hoofdstuk drie bespreekt de bestaande wetenschappelijke literatuur. Hoofdstuk vier bevat een internationale vergelijking, waarbij vier casestudies worden besproken: België, Ierland, Singapore en het Verenigd Koninkrijk. Hoofdstuk vijf bespreekt de resultaten van de econometrische analyse en bevat een aantal beschrijvende statistieken op basis van CBS-data. Hoofdstuk zes beschrijft de uitkomsten van de interviews en de enquête. Hoofdstuk zeven geeft onze conclusies op basis van de analyses in de voorgaande hoofdstukken weer. Hoofdstuk acht bevat aanbevelingen en beleidsalternatieven.

2 Beschrijving innovatiebox

2.1 Doelstelling

De innovatiebox is een fiscaal instrument in de vennootschapsbelasting (vpb) waarmee kwalificerende voordelen uit speur- en ontwikkelingswerk (S&O) effectief tegen een lager tarief worden belast.³⁵ De regeling kent een tweeledige doelstelling: "er wordt beoogd het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven te verbeteren, teneinde hoogwaardige werkgelegenheid aan te trekken en te behouden en er wordt beoogd onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland te bevorderen", aldus de staatssecretaris in 2016.³⁶ Deze beoogde uitkomsten zouden vervolgens moeten bijdragen aan hoogwaardige werkgelegenheid, verbeterde arbeidsproductiviteit, duurzame economische groei en versterkt Nederlands concurrentievermogen.³⁷

De memorie van toelichting bij de wetwijziging in 2017³⁸ schrijft dat de innovatiebox 'vooral een belangrijk instrument [is] voor het vestigingsklimaat'. De effectieve verlaging van de vpb voor winst uit innovatieve activiteiten maakt '(...) het immers aantrekkelijk om innovatieve activiteiten in Nederland te verrichten'. Dit geeft aan dat het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve ondernemingen het hoofddoel is van de innovatiebox

Vervolgens stelt de memorie van toelichting: 'Daarnaast is de innovatiebox een instrument voor het bevorderen van innovatieve activiteiten in Nederland.' Ook schrijft de memorie van toelichting: 'De innovatiebox is gericht op het bevorderen van technische innovatie', en vervolgt met: 'Voor alle belastingplichtigen geldt voortaan dat voor het activum een zogenoemde S&O-verklaring moet zijn afgegeven, zodat is verzekerd dat sprake is van technische innovatie.'

We stellen op basis hiervan vast dat de twee doelen van de innovatiebox zijn:

1. Het verbeteren van het Nederlandse vestigingsklimaat voor innovatieve ondernemingen; en
2. Het stimuleren van technische innovatie in Nederland, hetgeen geborgd wordt door een koppeling aan een S&O verklaring.

De formulering in de memorie van toelichting geeft aan dat de innovatiebox zich niet richt op alle vormen van R&D, maar alleen op die vormen die leiden tot technische innovatie. Dit is geoperationaliseerd door een koppeling aan een S&O-verklaring. Als we de memorie van toelichting volgen, richt de innovatiebox zich dus niet persé op het stimuleren van R&D maar op het stimuleren van technische innovatie, waarbij in ieder geval activiteiten die onder een S&O-verklaring vallen, classificeren als (leidend tot) technische innovatie.

Ook is van belang dat de innovatiebox alleen van toepassing is als de onderneming zelf het ontwikkel- en speurwerk heeft gedaan dat tot het immaterieel activum leidt. De memorie van toelichting zegt hierover: "De innovatiebox is, als gezegd, alleen van toepassing indien het immateriële activum door de belastingplichtige zelf is voortgebracht. Deze voorwaarde geldt al onder het huidige regime, maar is in dit voorstel expliciet gemaakt. Er is pas sprake van zelf voortbrengen indien de belastingplichtige zelf het speur- en ontwikkelingswerk heeft gedaan dat heeft geleid

³⁵ Het effectieve tarief van de vennootschapsbelasting voor deze winsten is 7 procent (2018 t/m 2020) of 9 procent (2021 t/m 2023) in plaats van het maximale tarief van 25 procent.

³⁶ [Brief van de staatssecretaris van financiën Belastingplan 2016, p.1. | Officielebekendmakingen.nl](#)

³⁷ [Brief van de staatssecretaris van financiën Belastingplan 2016, p.1 | officielebekendmakingen.nl](#) en [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p. 14 | Rijksfinancien.nl.](#)

³⁸ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p. 14 | Rijksfinancien.nl.](#)

tot het immateriële activum. Hier is geen inhoudelijke wijziging beoogd."³⁹ Met andere woorden, ook voor de wijziging van 1 januari 2017 was het al zo dat onder de Nederlandse innovatiebox het immateriële activum zelf moest zijn voortgebracht

Fiscale regelingen vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën, hoewel deze (ook) betrekking kunnen hebben op beleidsterreinen van andere ministeries. Zo is de innovatiebox als extra-comptabele post opgenomen onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In 2010, het jaar dat de octrooibox overging in de innovatiebox, viel de regeling onder beleidsartikelen 12 en 13, die respectievelijk "een sterk innovatievermogen" en "een excellent ondernemingsklimaat" tot doel hadden.⁴⁰ In 2013 zijn de doelstellingen aangescherpt met onder andere als concreet doel "dat Nederland in 2020 mondiaal tot de top 5 van de kenniseconomieën behoort."⁴¹ In 2017 worden de beleidsartikelen vernieuwd. Stimulering van innovatie is nu onderdeel van beleidsartikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en duurzaam ondernemen.⁴²

Bij het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven en het stimuleren van S&O, heeft de wetgever bredere baten voor ogen. Zo is het stimuleren van innovatie belangrijk, "omdat innovatie een bron voor duurzame economische groei is en een belangrijke bijdrage levert aan de versterking van het concurrentievermogen van Nederland. Daarbij speelt innovatie een belangrijke rol bij het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het vinden en maken van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen."⁴³ Ook bij het stimuleren van het vestigingsklimaat beoogt de wetgever enkele bredere positieve effecten. Zo zou de toetreding van buitenlandse bedrijven de binnenlandse concurrentie bevorderen, wat ten goede komt aan de consument. Ook zouden in Nederland gevestigde multinationals vervolginvesteringen doen in Nederland en nieuwe handelstromen uitlokken.⁴⁴

2.2 Beleidstheorie

Elk beleidsinstrument wordt ontworpen in de veronderstelling dat dit via bepaalde causale mechanismen een beoogde verandering kan bewerkstelligen. Het geheel van werkingsmechanismen en veronderstellingen dat aan een beleidsinstrument ten grondslag ligt wordt ook wel de beleidstheorie genoemd. Om inzicht te krijgen in de beleidstheorie wordt vaak gewerkt met een doelenboom die de samenhang tussen middelen, activiteiten, uitkomsten en beoogde impact weergeeft. Idealiter wordt de beleidstheorie beschreven in officiële beleidsdocumentatie. Voor de innovatiebox is geen eenduidige beleidstheorie opgenomen in de oorspronkelijke beleidsdocumenten. Het ministerie van Financiën heeft echter wel een doelenboom opgenomen in de offerteaanvraag voor deze evaluatie. In deze paragraaf wordt de beleidstheorie nader uitgewerkt door de doelenboom van het ministerie van Financiën aan te vullen met informatie uit beleidsnota's en parlementaire stukken, zoals wetteksten, Memories van Toelichting, nota n.a.v. verslag, antwoorden op Kamervragen etc.

³⁹ MvT, Kamerstukken II 2016/17, 34552, 3, p. 59.

⁴⁰ [Dialogic \(2015\) Innoveren en ondernemen met beleid: Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 \(innovatie\) en 13 \(ondernemingsklimaat\) ministerie van Economische Zaken | Rijksbegroting.nl](#)

⁴¹ [Beleidsartikel 12 Een sterk innovatievermogen \(2013\) | Rijksfinancien.nl](#)

⁴² Deze doelstellingen komen niet terug in de beleidstheorie omdat deze niet terugkomen in het herschreven beleidsartikel in 2020. Verder betreft dit het niveau van het hele beleidsartikel en niet het niveau van de doelstellingen van het instrument.

⁴³ [Brief van de Staatssecretaris van Financiën bij Belastingplan 2016, p.1-2 | Officiële bekendmakingen.nl](#)

⁴⁴ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), P.6 | Officiële bekendmakingen.nl](#).

2.2.1 Beleidsratio

Het Toetsingskader Fiscale Regelingen⁴⁵ – dat tegenwoordig wordt gebruikt om de haalbaarheid en wenselijkheid van fiscale regelingen te toetsen – vraagt in eerste instantie naar de aanwezigheid van een probleemstelling die enkel met overheidsbeleid kan worden opgelost. Zo moet duidelijk zijn waarom de markt en/of samenleving tekortschiet en waarom een departement het probleem tot zijn beleidsterrein rekent.

Het eerste probleem waarop de innovatiebox zich richt, is druk op het Nederlandse vestigingsklimaat. Bij de invoering van de octrooibox – de voorloper van de innovatiebox – werd in de Memorie van Toelichting bij de Wet werken aan winst vermeld dat “door toenemende internationalisering en opkomende economieën (...) de internationale fiscale positie van Nederland onder druk [is] komen te staan. (...) Het kabinet acht het nodig om de concurrentie met andere landen opnieuw aan te gaan.”⁴⁶ De invoering van de octrooibox is onderdeel van deze concurrentiestrijd en dient innoverende bedrijven zowel aan te trekken als vast te houden. In de latere uitbreiding naar de innovatiebox en verdere aanpassingen is bevorderen van het vestigingsklimaat een belangrijke overweging geweest. In de Memorie van Toelichting bij Belastingplan 2017 wordt de innovatiebox “vooral een belangrijk instrument voor het vestigingsklimaat.”⁴⁷ genoemd.

Hierbij is overigens geen sprake van marktfalen, maar van internationale beleidsconcurrentie waarbij landen met elkaar concurreren om dergelijke bedrijvigheid aan te trekken. Dit leidt tot het risico van een ‘race to the bottom’, dat in internationale gremia zoals de OESO geadresseerd wordt door het BEPS-project en minimumbelasting voor multinationals. Het kabinet erkent dit risico in de Memorie van Toelichting bij de Wet werken aan winst: “De afgelopen jaren hebben veel Europese landen de inrichting en tarieven van de winstbelasting aangepast, veelal door tariefverlaging in combinatie met grondslagverbreding. Er wordt daarom wel eens gewaarschuwd voor een *race-to-the-bottom*. De staatssecretaris stelt dat Nederland daarom in Europees verband wil werken aan een geharmoniseerde grondslag voor de vennootschapsbelasting, gekoppeld aan een discussie over minimumtarieven. “Tot die tijd kan Nederland echter niet achterblijven. (...) Niets doen zou betekenen dat belastinggrondslag en economische activiteit verloren gaan aan het buitenland.”⁴⁸ De OESO concludeerde in 2017 dat de Nederlandse innovatiebox geen schadelijke belastingconcurrentie oplevert.⁴⁹ Ook de Europese Gedragscodegroep keurde de regeling goed.⁵⁰

De tweede probleemstelling die ten grondslag ligt aan de innovatiebox is het fenomeen dat bedrijven vanuit maatschappelijk oogpunt (zonder interventie) te weinig investeren in S&O. Bedrijven profiteren namelijk niet van alle baten, maar dragen wel alle kosten van hun eigen innovatie. Dit komt in de memorie van toelichting bij de Wet werken aan winst aan de orde: “Kenmerkend voor innovatie is dat er positieve externe effecten zijn; als een bedrijf nieuwe producten of nieuwe productietechnieken ontwikkelt, nemen andere bedrijven deze na verloop van tijd vaak over. De opbrengsten van innovatie blijven meestal niet beperkt tot het bedrijf dat de kosten van het onderzoek

⁴⁵ Het toetsingskader bestond nog niet toen de innovatiebox werd ingevoerd.

⁴⁶ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), P.2 | Officiële bekendmakingen.nl.](#)

⁴⁷ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.14 | Rijksfinancien.nl](#)

⁴⁸ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), P.3 | Officiële bekendmakingen.nl.](#)

⁴⁹ Zie <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-leaders-july-2017.pdf>

⁵⁰ Zie <https://zoek.officiële bekendmakingen.nl/kst-34552-87.html#ID-817993-d36e1047>

voor zijn rekening neemt."⁵¹ Deze positieve spill-overs worden in bestaande literatuur vaak genoemd als belangrijkste reden voor overheidsingrijpen.⁵²

In 2010 is de octrooibox verruimd en overgegaan in de innovatiebox. In de Memorie van Toelichting bij het belastingplan waar deze wijziging werd aangekondigd, geeft de minister de volgende verklaring voor de uitbreiding: "omdat het belangrijk is dat Nederland ook in de toekomst aantrekkelijk blijft voor ondernemingen om hun innovatieve activiteiten uit te voeren, verruimt het kabinet de mogelijkheden voor innovatieve ondernemers om gebruik te maken van de octrooibox."⁵³ Daarmee lijkt ook bij de verruiming van de octrooibox naar de innovatiebox de wens om het vestigingsklimaat te versterken leidend te zijn geweest.

Het belang van de innovatiebox als vestigingsklimaatinstrument wordt ten slotte benadrukt door het feit dat het kabinet er bij de tariefsverhogingen in 2018 en 2021 op wijst dat "uit het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals⁵⁴ [naar voren komt] dat Nederland met een effectief tarief van negen procent niet uit de toont valt bij ons omringende landen"⁵⁵ De tariefsverhogingen waren onderdeel van de dekkingsmaatregelen uit het lastenverlichtingenpakket voor huishoudens en hadden als streven om te zorgen voor "een evenwichtige belastingheffing over winsten uit innovatieve activiteiten in Nederland."⁵⁶

Het Toetsingskader fiscale regelingen (TFR, zie bijlage I) vraagt waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. In de parlementaire behandeling van de Wet werken aan winst, vragen de fracties van de ChristenUnie en SGP waarom de baten uit innovatie fiscaal worden gesubsidieerd en niet de kostenkant (bijvoorbeeld via de WBSO).⁵⁷ In zijn antwoord wijst de minister erop dat "het vooruitzicht dat de resultaten van succesvol onderzoek tegen [een] hoog tarief zullen worden belast, er in de praktijk toe [kan] leiden dat een onderneming een andere locatie kiest voor het doen van onderzoek."⁵⁸ Ook wijst de minister erop dat het fiscaal stimuleren van de baten uit innovatie voorkomt dat de bedrijven de winst uit innovatie in Nederland laten neerslaan in een ander land met lagere belastingen. De keuze voor fiscale stimulering van de baten uit innovatie in plaats van de kosten lijkt dus vooral gemotiveerd door redenen die samenhangen met internationale concurrentie om bedrijfsactiviteit. Deze discussie heeft aan actualiteit gewonnen in het licht van hernieuwde aandacht voor industriebeleid, denk daarbij aan de transitie naar duurzame energie en de geografische lokalisering van de productiemiddelen daarvoor (zonnepanelen, batterijen, elektrische auto's) en de pogingen om een Europese chipindustrie te realiseren.

⁵¹ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), P.5-6 | Officielebekendmakingen.nl](#). Zie ook onder andere Hall, Mairesse & Mohnen (2010), Measuring the returns to R&D; Bloom, Schankerman and Van Reenen (2013), Identifying technology spillovers and product market rivalry; OESO (2015), Policy Framework for Investment 2015 Edition.

⁵² Zie onder andere EC (2017), R&D tax incentives. How to make them most effective? Working paper series DG Research and Innovation; Appelt et al. (2016), R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts; OESO (2015), Policy Framework for Investment 2015 Edition; Bloom, Van Reenen & Williams (2019). A Toolkit of Policies to Promote Innovation. Een ander probleem waar innovatieve bedrijven tegenaanlopen is het vinden van financiering. De innovatiebox richt zich niet op dit probleem.

⁵³ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2010, p.12 | Rijksfinancien.nl](#)

⁵⁴ [Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting: Analyses en aanbevelingen | Adviescommissie Belastingheffing van multinationals \(2020\) | Open.overheid.nl](#)

⁵⁵ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2021, p.19 | Rijksfinancien.nl](#)

⁵⁶ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2021, p.19 | Rijksfinancien.nl](#)

⁵⁷ [Nota naar aanleiding van verslag Wet werken aan winst \(2006\), P.25 | Officielebekendmakingen.nl](#)

⁵⁸ [Nota naar aanleiding van verslag Wet werken aan winst \(2006\), P.25 | Officielebekendmakingen.nl](#)

Box 2.1 Toetsingskader fiscale regelingen (TFR)

Het Toetsingskader fiscale regelingen (TFR)⁵⁹ toetst de haalbaarheid en wenselijkheid van fiscale regelingen alvorens deze worden geïmplementeerd of aangepast. Het doel van het kader is om kritisch te reflecteren op overheidsuitgaven in het algemeen en op het gebruik van fiscale regelingen in het bijzonder. Indien blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel. Het TFR is daarom sterk verweven met de rationale voor overheidsingrijpen en met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan fiscale regelingen.

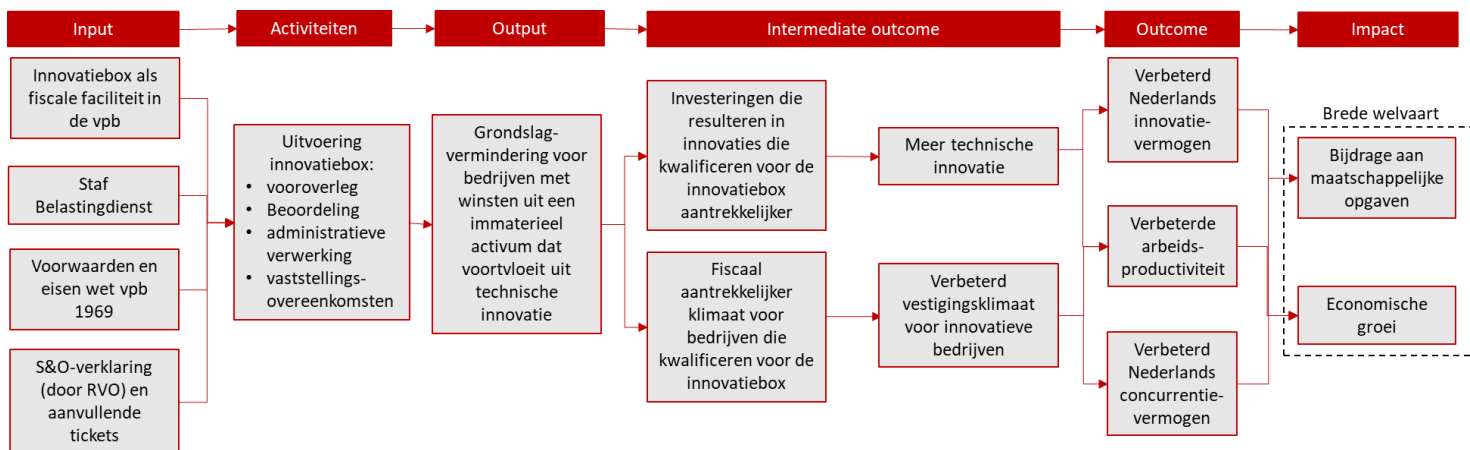
Het kader bevat zeven vragen die allemaal bevestigend en bevredigend moeten worden beantwoord voordat een fiscale regeling aan de orde is:

1. Is er sprake van een heldere doelstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
7. Is een horizonbepaling aan de orde?

2.2.2 Beoogde beleidstheorie

In deze sectie wordt uiteengezet hoe de vormgeving van de innovatiebox de hierboven besproken doelen beoogt te bereiken. De werking van de innovatiebox is samengevat als doelenboom in Figuur 2.1. In de doelenboom worden onderdelen van de werking van de innovatiebox via veronderstelde mechanismen gekoppeld aan uitkomsten. Per onderdeel van de doelenboom beschrijven we hoe beleidsmakers verwachten dat deze mechanismen werken. De werking van de innovatiebox en de ontwikkeling over de tijd worden in meer detail omschreven in sectie 2.3.

Figuur 2.1 Reconstructie van de beleidstheorie van de innovatiebox



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Input

Er zijn diverse middelen (*inputs*) nodig voor de uitvoering van de innovatiebox. De innovatiebox is een fiscale faciliteit in de vennootschapsbelasting die kwalificerende voordelen uit speur- en ontwikkelingswerk effectief tegen

⁵⁹ [Model 4.55 - Toetsingskader fiscale regelingen | Rijksfinancien.nl](#)

een lager tarief belast. Het budgettaire beslag van de innovatiebox volgt uit de verminderde grondslag afgezet tegen het statutaire tarief.⁶⁰ Deze financiële middelen zijn niet vooraf gebudgetteerd, maar worden wel gezien als input voor de innovatiebox.

Naast financiële middelen is ook personele inzet nodig voor de uitvoering van de innovatiebox aan de zijde van de overheid. Uitvoering van de innovatiebox ligt met name bij de Belastingdienst. De RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) draagt indirect bij aan de uitvoering van de innovatiebox door S&O-verklaringen toe te kennen voor de S&O-afdrachtvermindering (hierna aangehaald als WBSO). Deze S&O-verklaringen vormen - tezamen met bijvoorbeeld octrooien voor grote belastingplichtigen - een toegangsticket voor het gebruik van de innovatiebox.

Tot slot worden diverse voorwaarden en eisen gezien als input voor de innovatiebox. Deze voorwaarden en eisen zijn opgenomen in de Wet vpb 1969 en worden uiteindelijk gebruikt voor het opstellen van vaststellingsovereenkomsten (vso) en het beoordelen van de voordelen die kwalificeren voor toepassing van het belastingvoordeel in de innovatiebox.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de innovatiebox hebben een belangrijke functie in het bereiken van de beoogde uitkomsten. De voorwaarden bepalen immers welke voordelen uit immateriële activa een fiscale subsidie krijgen en daarmee welke activiteiten van bedrijven worden gestimuleerd. Zo is bepaald dat merken en logo's niet in aanmerking komen voor de innovatiebox. In een antwoord op Kamervragen noemt de minister dat voor deze bepaling - reeds opgenomen in de octrooibox - is gekozen "omdat bij octrooien de relatie met (technische) innovatie duidelijk aanwezig is. Een vereiste voor een rechtsgeldig octrooi is immers dat het moet gaan om een uitvinding, een technische oplossing voor een geconstateerd probleem."⁶¹

Daarnaast zorgt de eis van een S&O-verklaring ervoor dat de innovatiebox alleen toegankelijk is voor bedrijven die S&O-activiteiten daadwerkelijk in Nederland uitvoeren. Zo wordt voorkomen dat bedrijven van de innovatiebox gebruik kunnen maken door enkel papieren winsten te verschuiven. Aanvullend op de S&O-verklaringseis, zorgt de nexusbenadering ervoor dat S&O-activiteiten die zijn uitbesteed aan verbonden lichamen (mogelijk in het buitenland) het voordeel uit de innovatiebox verlagen.⁶²

Activiteiten

De bovengenoemde middelen en voorwaarden vormen samen het uitgangspunt voor de *activiteiten* die plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de innovatiebox. Zo houdt de Belastingdienst vooroverleggen met bedrijven om de toepassing van de innovatiebox te bespreken en te komen tot vaststellingsovereenkomsten. Vervolgens beoordeelt de Belastingdienst de opgaven van bedrijven om het feitelijk te realiseren belastingvoordeel te bepalen. De opgehaalde informatie wordt administratief verwerkt door de Belastingdienst. Paragraaf 2.3.2 bevat een uitgebreide beschrijving van het aanvraagproces.

Output

Wanneer een aanvraag is toegekend door de Belastingdienst worden de kwalificerende voordelen speur- en ontwikkelingswerk effectief tegen een lager tarief belast, doordat het bedrag waarop vpb wordt berekend lager is.

⁶⁰ Het totale budgettaire beslag is ook een gevolg van de regeling. Als deze immers succesvol is, neemt het budgettaire beslag toe. Het totale beslag zegt daarmee niets over de wenselijkheid van de regeling: daarvoor moeten de kosten tegen de baten worden afgezet.

⁶¹ [Nota naar aanleiding van verslag Wet werken aan winst \(2006\), P.23 | Officiële bekendmakingen.nl](#)

⁶² [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.36 | Rijksfinancien.nl](#)

Dit belastingvoordeel wordt gezien als *output*, het directe effect, van de innovatiebox. Vervolgens dient dit belastingvoordeel te leiden tot bredere voordelen voor Nederland, in de vorm van een verbeterd innovatievermogen, verbeterde arbeidsproductiviteit en versterkt Nederlands concurrentievermogen. Het mechanisme tussen het belastingvoordeel en deze bredere voordelen loopt via de *intermediate outcome*.

Intermediate outcome

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de innovatiebox, is dat een lagere vpb-belastingdruk op voordelen uit innovatie een prikkel vormt voor bedrijven om meer te investeren in innovatie en Nederland een aantrekkelijker vestigingsland maakt voor innovatieve bedrijven.⁶³ De innovatiebox resulteert in een lager effectief belastingtarief op kwalificerende voordelen uit innovatie, waardoor bedrijven een hogere nettowinst anticiperen en dus meer investeren in S&O-activiteiten. Dit levert extra vpb-opbrengsten omdat er in Nederland winst wordt behaald met nieuw ontwikkelde IP.

Een vergelijkbaar mechanisme speelt bij het verbeteren van het vestigingsklimaat met de innovatiebox. Lagere tarieven in de vpb voor winst die voortvloeit uit innovatie zouden ertoe leiden dat Nederland een fiscaal aantrekkelijke locatie is om innovatieve activiteiten te ontplooiën.⁶⁴ Dit verbetert de relatieve concurrentiepositie van Nederland en kan bijdragen aan het behouden en aantrekken van innovatieve activiteiten. Op deze wijze zou een voldoende aantrekkelijk fiscaal klimaat in Nederland indirect leiden tot meer S&O-investeringen in Nederland. In het aantrekken van innoverende bedrijven werkt de innovatiebox in samenspel met andere regelingen, die voornamelijk de kosten van S&O-activiteiten subsidiëren (zoals de WBSO). "Een overweging van een bedrijf is ook: als het een keer gaat lopen, word ik dan wel of niet zwaar belast? (...) Het is voor een bedrijf mooi om te weten dat het in het voorstuk een tegemoetkoming in de loonkosten krijgt en er een interessante regeling voor kenniswerkers is - de expatregeling; die is goed in Nederland - en dat het in een gunstig belastingtarief valt als het wat verdient. Nederland heeft het hele scala van R&D-vriendelijkheid te pakken", aldus de staatssecretaris.⁶⁵

De toegenomen hoeveelheid S&O-activiteiten zou vervolgens leiden tot meer kennisspill-overs en meer hoogwaardige werkgelegenheid. Om meer te innoveren zijn immers meer hoogopgeleide mensen nodig.⁶⁶ En "als een bedrijf nieuwe producten of nieuwe productietechnieken ontwikkelt, nemen andere bedrijven deze na verloop van tijd vaak over."⁶⁷

Outcome

De intermediate outcomes resulteren samen in een verbeterd Nederlands innovatievermogen, een hogere arbeidsproductiviteit en een verbeterd Nederlands concurrentievermogen. Het idee is dat opgedane kennis ook door andere bedrijven gebruikt kan worden in hun (innovatie)processen en dat het algemene kennisniveau van de maatschappij toeneemt.⁶⁸ Zowel hoogwaardige werkgelegenheid als kennisspill-overs versterken zo het innovatievermogen van Nederland

⁶³ [Memorie van Toelichting Wet werken aan winst \(2007\), P.5 | Officielebekendmakingen.nl](#), [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, P.14 | Rijksfinancien.nl](#)

⁶⁴ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.14 | Rijksfinancien.nl](#) ; [Memorie van Toelichting Belastingplan 2010, p.12 | Rijksfinancien.nl](#)

⁶⁵ [Verslag van wetgevingsoverleg Wet werken aan winst \(2006\) p.34 | Officielebekendmakingen.nl](#)

⁶⁶ [Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr.3, p.5.](#)

⁶⁷ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), p.5-6 | Officielebekendmakingen.nl](#). Zie ook onder andere Hall, Mairesse & Mohnen (2010), Measuring the returns to R&D; Bloom, Schankerman and van Reenen (2013), Identifying technology spillovers and product market rivalry; OESOESO (2015), Policy Framework for Investment 2015 Edition.

⁶⁸ Ministerie van Financiën (2023). Offerteaanvraag evaluatie Innovatiebox.

De hoogwaardige werkgelegenheid en het innovatievermogen dragen gezamenlijk bij aan de arbeidsproductiviteit van Nederland. "Innovatie zorgt ervoor dat met dezelfde hoeveelheid arbeid of kapitaal meer kan worden geproduceerd of dat er nieuwe productiemogelijkheden ontstaan."⁶⁹ Voor het effect van meer S&O bij bedrijven in Nederland op hogere arbeidsproductiviteit, wordt in de Memorie van Toelichting bij de Wet werken aan winst⁷⁰ gewezen op het onderzoek van het CBS uit 2003.⁷¹

Het fiscaal aantrekkelijke vestigingsklimaat, de beschikbaarheid van hoogwaardige werkgelegenheid, het hogere innovatievermogen en de verbeterde arbeidsproductiviteit dragen (indirect) bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor (buitenlandse) innovatieve bedrijven en versterken zo het Nederlandse concurrentievermogen.

Impact

Door het innovatievermogen, de arbeidsproductiviteit en het concurrentievermogen van Nederland te verbeteren kunnen per saldo meer waarde en bedrijvigheid worden gecreëerd en aangetrokken. Zo kan de innovatiebox indirect leiden tot economische groei. Deze economische groei omvat ook de bedrijven die dankzij de innovatiebox in Nederland gevestigd zijn en dus belasting afdragen. Daarnaast kan een versterkt innovatievermogen leiden tot oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Zo draagt de innovatiebox bij aan brede welvaartsgroei door economische vooruitgang te combineren met een hoge kwaliteit van de Nederlandse leefsituatie.⁷²

2.3 Beschrijving innovatiebox

2.3.1 Ontwikkeling in de tijd

In haar huidige vorm wordt bij het toepassen van de innovatieboxregeling de aan de innovatie toerekenbare winst van de belastingplichtige effectief belast tegen een tarief van 9 procent in plaats van het reguliere vpb-tarief. Dit effectief lagere tarief wordt bereikt door een deel van de kwalificerende winst die voortvloeit uit een kwalificerend immaterieel activum buiten de vpb-grondslag te laten, waarna het saldo van de voordelen (min voortbrengingskosten) tegen het statutaire vpb-tarief wordt belast. De toepassing van de innovatiebox is optioneel. De keuze om gebruik te maken van de innovatiebox kan worden gemaakt zolang de aanslag vennootschapsbelasting niet onherroepelijk vaststaat, maar kan daarna niet worden teruggedraaid.

Figuur 2.2 toont een tijdlijn van de ontwikkeling van de innovatiebox en het budgettaire beslag. In het jaar 2000 komt innovatiebeleid hoger op de politieke agenda, nadat EU-leiders zich committeren tot meer investeringen in speur- en onderzoekwerk (S&O) in het Lissabonakkoord.⁷³ Hierop volgt in 2007 de introductie van de octrooi- en innovatiebox, binnen de Wet werken aan winst.⁷⁴ "Het is een van de speerpunten van het kabinetsbeleid om innovatie te stimuleren", aldus omschreven in de Memorie van Toelichting bij de Wet werken aan winst. Ook speelt het belang van een goed vestigingsklimaat een rol bij de introductie van de octrooi- en innovatiebox: "In de mondelinge en schriftelijke

⁶⁹ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), p.5 | Officielebekendmakingen.nl](#)

⁷⁰ [Memorie van Toelichting bij Wet werken aan winst \(2006\), p.5-6 | Officielebekendmakingen.nl](#)

⁷¹ [Kennis en economie 2003: Onderzoek naar innovatie in Nederland | Centraal Bureau voor de Statistiek](#)

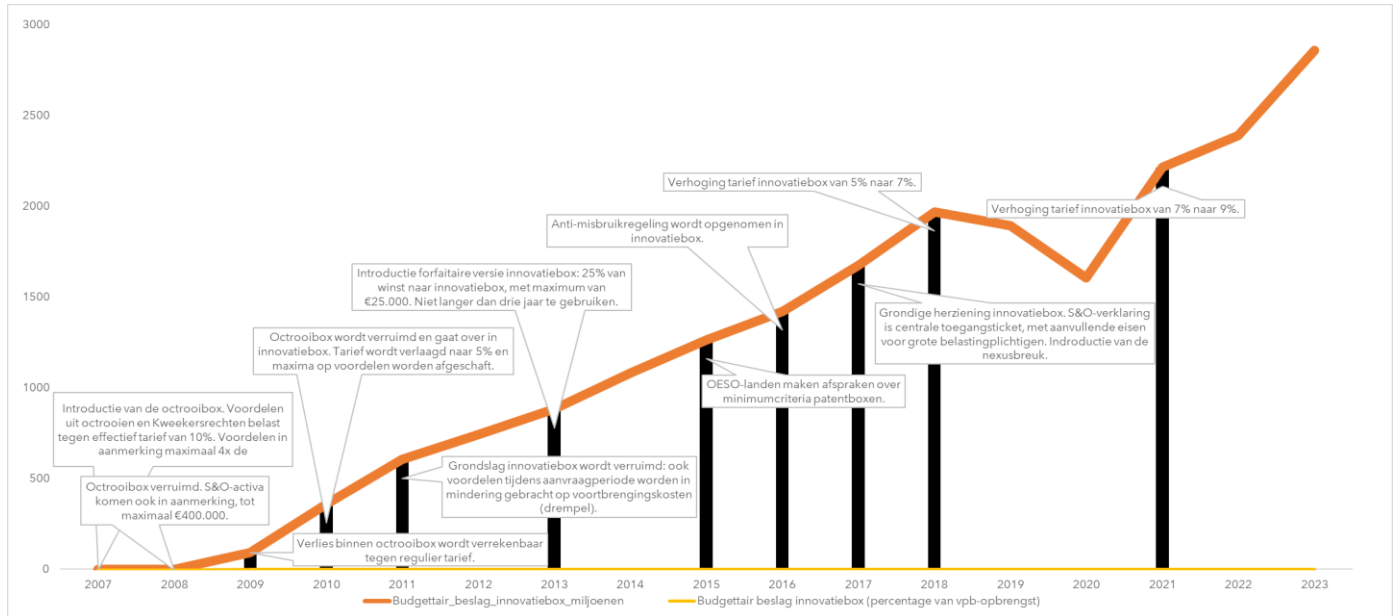
⁷² [Beleidsartikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei](#)

⁷³ [Presidency conclusions European council, Lissabon, 23 en 24 maart 2000, punt 5, 12, 13](#)

⁷⁴ [Kamerstuk \(2006\) Memorie van toelichting Wet werken aan winst \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

discussies (...) over Werken aan winst zijn vanuit de Tweede Kamer en vanuit het bedrijfsleven de positieve gevolgen van zo'n box voor het behoud van R&D voor Nederland met nadruk naar voren gebracht."⁷⁵

Figuur 2.2 Tijdslijn en budgettaire beslag innovatiebox (in miljoenen euro's)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic. Tot 2020 laat de figuur het gerealiseerde budgettaire beslag zoals gepubliceerd in de miljoenennota zien, voor 2021 tot en met 2023 zijn het ramingen.

Binnen de octrooi-box kon winst uit zelf voortgebrachte immateriële activa waarvoor een octrooi is verleend, worden belast tegen een lager tarief van 10 procent. Alleen winst die boven de voortbrengingskosten uitkwam, kwam in aanmerking voor de octrooi-box. Gemaakte kosten voor het zelf voortbrengen van immateriële activa zijn namelijk al aftrekbaar, waardoor over die voordelen al belastingvoordeel is verleend.⁷⁶ De grondslag op basis waarvan het voordeel uit de immateriële activa wordt bepaald, is breder gedefinieerd dan vergelijkbare regimes in Frankrijk en Hongarije (die als voorbeelden golden voor de Nederlandse octrooi-box), waar enkel royaltystromen in aanmerking kwamen. "Om het regime zo aantrekkelijk mogelijk te houden voor het bedrijfsleven is gekozen voor een economische benadering, waarbij alle opbrengsten die aan dat zelfontwikkelde immateriële activum zijn toe te rekenen in de box komen, en niet alleen opbrengsten die de vorm van royalty's hebben."⁷⁷ Het kabinet erkent dat een dergelijke brede definitie niet eenduidig is en tot discussie in de uitvoering zal leiden. De budgettaire risico's die daaruit voortkomen worden beperkt door het voordeel uit de octrooi-box te beperken tot maximaal viermaal de voortbrengingskosten van het activum per belastingplichtige.⁷⁸

In 2008 werd de octrooi-box verruimd. Ook zelf voortgebrachte immateriële activa waar geen octrooi voor is verleend, maar wel een S&O-verklaring, komen vanaf 2008 in aanmerking voor de octrooi-box. De S&O-verklaring dient daarmee als een 'toegangsticket' tot de octrooi-box voor immateriële activa zonder octrooi. "Deze uitbreiding

⁷⁵ Kamerstuk (2006) Memorie van toelichting Wet werken aan winst (officielebekendmakingen.nl).

⁷⁶ Art 3.30 lid 3, Wet IB 2001.

⁷⁷ Kamerstuk (2006) Memorie van toelichting Wet werken aan winst (officielebekendmakingen.nl).

⁷⁸ Kamerstuk (2006) Memorie van toelichting Wet werken aan winst (officielebekendmakingen.nl).

bevordert succesvolle innovatie en past dus binnen de doelstelling van de octrooiabox.⁷⁹ De voordelen uit deze immateriële activa zonder octrooi, komen tot maximaal euro 400.000 in aanmerking voor de octrooiabox.⁸⁰

Vanaf 2009 mocht verlies in de octrooiabox worden afgetrokken tegen het reguliere tarief, in plaats van het verlaagde tarief.⁸¹ Ten tijde van de financiële crisis werd het namelijk als onwenselijk ervaren dat verliezen die binnen de octrooiabox vallen worden afgetrokken tegen het verlaagde tarief. De verliezen die vanaf 2009 worden afgetrokken tegen het reguliere tarief worden echter wel opgeteld bij de 'drempel' (voortbrengingskosten) waarboven de voordelen uit moeten komen voordat ze in aanmerking komen voor de octrooiabox.⁸²

In 2010 werd de octrooiabox verder verruimd, waarna de regeling verder gaat onder de naam 'innovatiebox'.⁸³ Het stimuleren van innovatie is een speerpunt van het Belastingplan 2010, maar daarnaast wordt de verruiming ook expliciet doorgevoerd "omdat het belangrijk is dat Nederland ook in de toekomst aantrekkelijk blijft voor ondernemingen om hun innovatieve activiteiten uit te voeren".⁸⁴ In het kader van de verruiming wordt zowel het plafond van vier maal de voortbrengingskosten voor octrooi-activa als het plafond van euro 400.000 voor voordeel uit S&O-activa afgeschaft. Vooral voor ondernemingen die veel S&O-activa zonder octrooi (zoals software en immateriële activa die beschermd worden middels geheimhouding) voortbrengen, leidt deze wijziging tot een flinke verruiming van de regeling. Ook kunnen voordelen die wel via een S&O-verklaring in aanmerking komen voor de innovatiebox, maar waarvoor nog geen octrooi is verleend, nu makkelijker worden ingebracht. Ook immateriële activa waarvan een onderneming wel economisch eigenaar is, maar geen juridisch eigenaar van het octrooi, kunnen via de S&O-route makkelijker worden betrokken in de innovatiebox. Voorheen kon het plafond van euro 400.000 in deze gevallen knellend zijn. Het plafond van viermaal de voortbrengingskosten voor octrooi-activa wordt afgeschaft omdat het plafond in de praktijk zelden wordt bereikt en dit dus tot overwegend onnodige administratieve lasten leidt. Ten slotte wordt het effectieve tarief dat binnen de innovatiebox geldt verlaagd van 10 procent naar 5 procent.

In 2011 werd de grondslag van de innovatiebox verruimd. Voordeel dat wordt behaald terwijl een octrooi is aangevraagd maar nog is niet toegekend (en er dus geen aanspraak gemaakt kan worden op de innovatiebox), kan worden afgetrokken van de voortbrengingskosten. Hierdoor wordt de drempel aan voortbrengingskosten verlaagd die moet worden ingelopen voordat ondernemingen in aanmerking komen voor de innovatiebox.

In 2013 werd er een forfaitaire versie van de innovatiebox toegevoegd aan de regeling.⁸⁵ Naast de reguliere innovatiebox kan een belastingplichtige kiezen voor een versimpelde forfaitaire benadering, waarbij 25 procent van de winst wordt toegerekend als voordeel uit zelf voortgebrachte immateriële activa. Er geldt een maximum van euro

⁷⁹ [Kamerstuk 31206, nr. 15 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁸⁰ [Wijzigingen van enkele belastingwetten en enig andere wetten \(Overige fiscale maatregelen 2008\) \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁸¹ [Staatscourant 2009, 12556 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁸² Voorbeeld: een onderneming heeft een eigen activum voortgebracht tegen euro 2.000 aan voortbrengingskosten en heeft een S&O-verklaring ontvangen. De eerste twee jaar heeft de onderneming euro 1.000 per jaar voordeel uit het betreffende activum. In beide jaren kan het voordeel niet tegen een lager tarief worden belast in de octrooiabox, omdat de voortbrengingskosten van euro 2.000 nog niet zijn ingelopen. In het derde jaar behaalt de onderneming weer een voordeel van euro 1.000. Ditmaal wordt het voordeel wel belast tegen het lagere tarief, omdat de totale voordelen nu de voortbrengingskosten zijn ontstegen. Het vierde jaar schrijft de onderneming een verlies van euro 750 toe aan het immateriële activum. Dit verlies mag tegen het reguliere tarief worden afgetrokken. Daarmee wordt echter ook de 'drempel' aan voortbrengingskosten verhoogd met euro 750. Het vijfde jaar behaalt de onderneming weer een voordeel van euro 1.000 uit het immateriële activum. Nu mag slechts euro 250 hiervan worden belast tegen het lagere tarief in de octrooiabox, omdat de euro 750 aan verrekend verlies eerst opnieuw moet worden ingelopen.

⁸³ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2010 \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁸⁴ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2010 \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁸⁵ [Artikel 12bd Wet op de vennootschapsbelasting 1969](#)

25.000 aan voordeel dat in de innovatiebox mag worden belast via de forfaitaire methode en de regeling mag maximaal drie jaar worden gebruikt per immaterieel activum.⁸⁶ Het doel van deze regeling is om het mkb te bereiken dat in aanmerking komt voor de innovatiebox, maar voor wie de administratieve lasten voor het berekenen van het daadwerkelijke voordeel te hoog zijn.

De OESO publiceerde in 2015 een rapport over onwenselijke belastingontwijking (*domestic tax base erosion and profit shifting* oftewel BEPS), waarbij een deel ook betrekking heeft op fiscale regelingen rondom immateriële activa zoals de innovatiebox. Actiepunt 5 stelt minimumeisen op waar dergelijke regelingen aan moeten voldoen.⁸⁷ Een belangrijk element hiervan is de eis dat fiscaal voordelige regelingen alleen toegankelijk zijn voor een belastingplichtige met 'substance' in het desbetreffende land. Met 'substance' wordt bedoeld dat de belastingplichtige economische activiteit moet verrichten in het desbetreffende land. Door een dergelijke eis te stellen wordt het fiscaal gedreven verschuiven van papieren geldstromen bemoeilijkt: enkel het juridisch verplaatsen van eigendom of winst is immers niet voldoende om aan de substance-eis te voldoen. In Nederland was een dergelijke substance-eis al opgenomen in de innovatiebox vanwege de eis dat een immaterieel actief door de belastingplichtige zelf moet zijn voortgebracht. Daarnaast wordt een S&O-verklaring alleen afgegeven voor door een belastingplichtige met eigen werknemers ontplooide S&O-werkzaamheden.

In 2016⁸⁸ publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) het rapport Kansrijk innovatiebeleid.⁸⁹ Met betrekking tot de innovatiebox suggereert het CPB om substance te borgen door een S&O-verklaring als toegangsvereiste op te nemen. Daarnaast staat het rapport ook stil bij de spill-overs die door innovaties worden gegenereerd. Omdat het vaak patenteerbare en reeds succesvolle innovaties betreft, worden die al deels geïnternaliseerd, waardoor de noodzaak van een bijdrage via de innovatiebox aan de prikkels om te investeren in R&D afneemt. Ook organiseert de overheid in 2016 een internetconsultatie over de wijzigingen van de innovatiebox die voorzien zijn in het kader van de implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving van de aanbevelingen in het rapport voor actiepunt 5 van het BEPS-project van de OESO.

In 2017 wordt de innovatiebox in navolging van actiepunt 5 van het BEPS-project van de OESO herzien. Een onderdeel van de aanbevelingen in actiepunt 5 van het OESO-rapport dat Nederland overneemt is de nexusbenadering. Deze benadering houdt in dat de voordelen uit een immaterieel activum van een belastingplichtige binnen een concern worden verminderd als een deel van de voortbrenging is uitbesteed aan een ander lichaam binnen het concern. Ook worden de toegangseisen tot de innovatiebox aangescherpt. Een kleine

⁸⁶ Als een bedrijf later voor een *ander* immaterieel activum weer gebruikmaakt van de innovatiebox wordt de teller van het aantal jaren sinds het gebruik teruggezet naar één. Enkel gebruikers met overlappende kwalificerende activa kunnen dus na het derde jaar (maximale looptijd van het forfait per kwalificerend activum) nog gebruikmaken van forfait - het gaat hier waarschijnlijk om kleine aantallen.

⁸⁷ [OESO \(2015\), 'Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance', Action 5 - 2015 Final Report, OESO/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OESO Publishing, Paris. p. 11.](#)

⁸⁸ In hetzelfde jaar wordt een anti-misbruikregeling opgenomen die ervoor zorgt dat een immaterieel activum dat door een buitenlandse vaste inrichting van een concern wordt voortgebracht en daarna overgedragen naar het Nederlandse moederbedrijf (hoofdhuis), wordt behandeld als een aangekocht immaterieel activum. Het moederbedrijf kan dit immaterieel activum dus alleen onderbrengen in de innovatiebox voor zover het dit zelf door ontwikkelt. Voorheen gold het vereiste van doorontwikkeling niet bij het overnemen van een dergelijk immaterieel activum, omdat er technisch gezien geen aankoop plaatsvindt. Wanneer een bedrijf een immaterieel activum vanuit een buitenlandse vaste inrichting overneemt, was er echter veelal geen sprake van een kwalificerend immaterieel activum (geen S&O-verklaring). De eis van een S&O-verklaring voorkwam dus al de situatie die de wetgever met de anti-misbruikregeling verder verhindert. Zie [Kamerstukken II 2014/1515, 34 220, nr. 3, p. 13.](#)

⁸⁹ [Kansrijk innovatiebeleid | CPB.nl](#)

belastingplichtige⁹⁰ heeft voldoende aan een S&O-verklaring, maar een grote belastingplichtige⁹¹ dient daarnaast nog een aanvullend 'toegangsticket' te hebben. Het aanvullende toegangsticket kan zijn: een octrooi, kwekersrecht, programmatuur of een vergunning voor het in de handel brengen van een geneesmiddel, een exclusieve licentie op een van de voornoemde tickets, en naar hun aard met octrooien vergelijkbare rechten, te weten utility models (gebruiksmodel) en aanvullende beschermingscertificaten.⁹² "Overige activa die niet voor de hand liggen en nieuw en nuttig zijn"⁹³ komen enkel nog in aanmerking bij kleine belastingplichtigen.

Bij de uitwerking van de herziening van de innovatiebox wordt meermaals stilgestaan bij de effecten op het vestigingsklimaat, en in mindere mate bij de effecten op innovatie. Uit de inleiding van de paragraaf over de innovatiebox van het Belastingplan 2017 (paragraaf 5.3), blijkt ook dat het vestigingsklimaat bevorderen het primaire doel van de regeling is (geworden): "de innovatiebox [is] vooral een belangrijk instrument voor het vestigingsklimaat. (...) Daarnaast is de innovatiebox een instrument voor het bevorderen van innovatieve activiteiten in Nederland."⁹⁴

Na de herziening van 2017 wordt het tarief van de innovatiebox stapsgewijs verhoogd. Per 2018 wordt het tarief verhoogd van 5 procent naar 7 procent. In 2021 wordt het tarief vervolgens verder verhoogd naar 9 procent. Er zijn met name in de periode 2019-2022 diverse grondslagverbredende maatregelen genomen die de belastbare winst in de vpb stuwen. Hogere winsten resulteren zo in een hoger budgettair belang van de innovatiebox.⁹⁵ Zoals te zien in **Error! Reference source not found.**, is het budgettaire beslag van de innovatiebox blijven stijgen en bedroeg 2.390 mln. euro in 2022. Gemiddeld genomen steeg het budgettaire beslag van de innovatiebox gedurende haar bestaan met ongeveer 25 procent per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat het budgettaire beslag ook fluctueert door veranderingen in het vpb-tarief of de grondslag van de vpb: als het vpb-tarief stijgt of de grondslag vergroot wordt, maar de innovatiebox constant blijft, neemt het budgettaire beslag toe.⁹⁶ Ook neemt het budgettaire beslag in absolute zin toe door toenemende winstgevendheid en dus stijgende vpb-opbrengsten.⁹⁷

Het is daarom relevant om het budgettaire beslag relatief ten opzichte van de ontvangen vpb te beschouwen. Figuur 2.3 zet het budgettaire beslag af tegen de totale vpb-opbrengsten. De figuur laat zien dat het budgettaire beslag van de innovatiebox als percentage van de totale vpb-opbrengsten vanaf 2012 tussen de 6 en de 8 procentpunt

⁹⁰ Een belastingplichtige wordt aangemerkt als "klein" wanneer het totale voordeel uit zelf voortgebrachte immateriële activa plus voortbrengingskosten de afgelopen vijf jaar (inclusief belastingjaar) minder is dan euro 37.500.000 in totaal, en de netto groepsomzet kleiner was dan euro 250.000.000 in totaal.

⁹¹ Voldoet niet aan de eisen voor een kleine belastingplichtige.

⁹² [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.18. | Rijksfinancien.nl](#). Zie voor een limitatieve opsomming artikel 12ba, eerste lid, onderdeel b, onder sub 1 tot en met sub 8 en het vierde lid, Wet vpb.

⁹³ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.18. | Rijksfinancien.nl](#).

⁹⁴ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.14. | Rijksfinancien.nl](#).

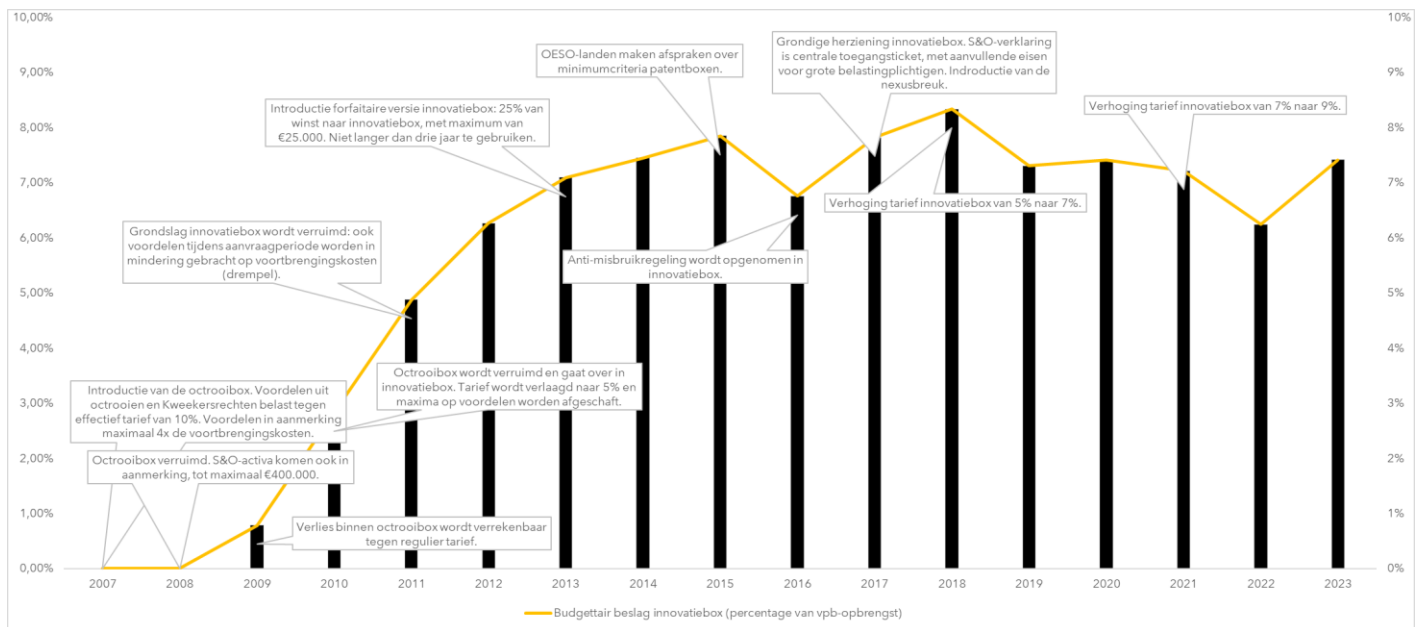
⁹⁵ Zie Nota van de staatssecretaris van Financiën naar aanleiding van het verslag (2023), Invoering van een minimumbelasting en wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 in verband met de implementatie van Richtlijn (EU)2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de unie (PbEU 2022, L 328/1) (Wet minimumbelasting 2024), no. 36369.

⁹⁶ Zo waren er wijzigingen in de vpb-tarieven in 2010, 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023. Dit waren allemaal verlagingen van de vpb-tarieven, zowel in het hoge als het lage tarief. Het achterwege blijven van de verlaging van het Vpb-tarief naar 20,5 procent leidde tot een onverwachte verhoging van het budgettaire beslag.

⁹⁷ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verruiming van grondslag van de Vpb (hetgeen op structurele basis leidt tot een toename van de geschatte vp-opbrengsten met euro 5 mld., zie [Nota naar aanleiding van verslag wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 \(Pijler 2\)](#)).

fluctueert, er is geen duidelijke trend.⁹⁸ Daarbij hebben ontwikkelingen van aantallen gebruikers in de jaren voor een gegeven jaar ook impact, omdat winsten uit R&D opbouwen over de tijd. In hoofdstuk 5 laten we zien hoe het patroon verschilt naar bedrijfsgrootte en naar de herkomst van de ondernemingen, zie Tabel 5.1 en Tabel 5.2. De gemiddelde effectieve korting per jaar over de periode 2010-2019 bedraagt bijvoorbeeld voor alle bedrijven 31 procent en voor de top-10 gebruikers van de innovatiebox gemiddeld 47 procent. Dat de top-10 bedrijven gemiddeld een hogere effectieve korting op hun vpb-afracht weten te realiseren betekent dat ze gemiddeld genomen een groter deel van hun winst realiseren die te herleiden is tot een innovatief immaterieel activum. In hoofdstuk 5 laten we ook zien dat de gebruikers van de innovatiebox belangrijk bijdragen aan de vpb-opbrengsten (zie Tabel 5.3).

Figuur 2.3 Budgettair beslag innovatiebox als percentage van de totale vpb-opbrengsten⁹⁹



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic, totale vpb-opbrengsten op basis van [CBS Statline](#). De vpb-opbrengsten voor 2022 en 2023 zijn de geraamde opbrengsten volgens de miljoenennota.

2.3.2 Aanvraagproces

Figuur 2.4 schetst het proces van aanvragen van de innovatiebox tot toekenning. Om in aanmerking te komen voor gebruik van de innovatiebox moet de aanvrager allereerst Venootschapsbelastingplichtige in Nederland zijn.¹⁰⁰ Voor Inkomstenbelastingondernemingen is de regeling niet beschikbaar, tenzij de onderneming wordt ingebracht in een bv.¹⁰¹ De belastingplichtige dient daarnaast ook zelf te verzoeken om het toepassen van de innovatiebox. De regeling wordt niet automatisch toegepast. Wanneer de belastingplichtige ervoor kiest om een vaststellingsovereenkomst met de Belastingdienst te sluiten over de toepassing van de innovatiebox, dan gelden

⁹⁸ In 2016 6,76%; 2017 7.82%; 2018 8.34%; 2019 7,31%; 2020 7,41%; 2021 7,22%; 2022 6,24%; 2023 7,42%.

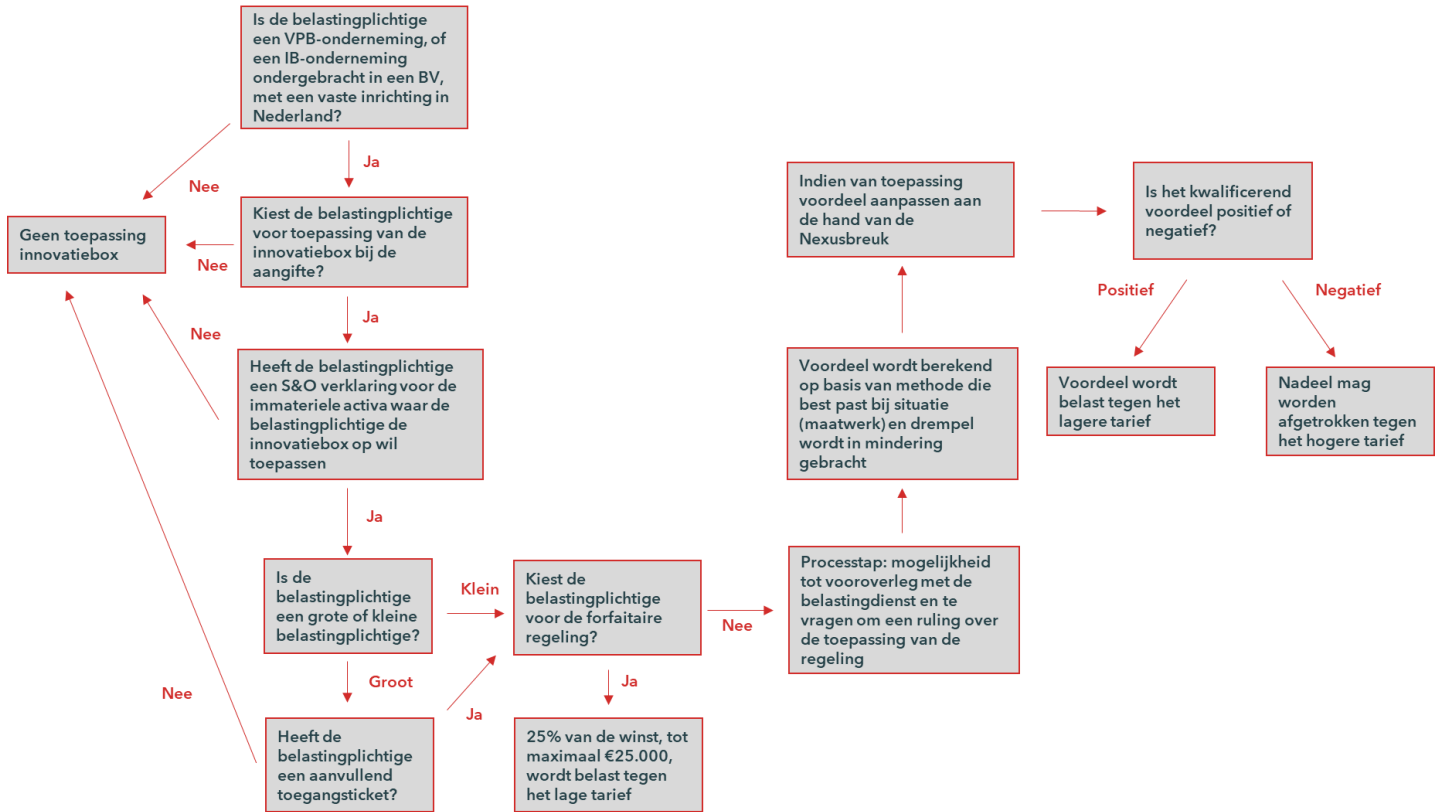
⁹⁹ Merk op dat de cijfers vanaf 2020 in deze grafiek een onzekere raming betreffen. De cijfers komen uit de overheidsbegroting.

¹⁰⁰ Een buitenlands lichaam met een vaste instelling in Nederland is ook vpb-plichtig in Nederland.

¹⁰¹ Dit kan 'fiscaal geruisloos' via de geruisloze inbrengfaciliteit. De bestaande IB-claim wordt in dat geval omgezet in een gecombineerde vpb-claim en IB-claim. Aan deze geruisloze inbreng wordt een aantal voorwaarden gesteld, de zogeheten standaardvoorwaarden voor geruisloze inbreng.

die afspraken over gebruik van de innovatiebox voor meerdere jaren. Voor 2019 gold hier dat het lopende jaar plus drie werd gehanteerd. Na 2019 werd dit het laatste jaar van aangifte plus vijf.

Figuur 2.4 Hoofdlijnen proces van innovatiebox, van aanvraag tot toekenning (na 2017)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Voor toegang tot de innovatiebox moet de aanvrager beschikken over een zelf voortgebracht immaterieel activum dat is voortgevloeid uit speur- en ontwikkelingswerkzaamheden (S&O-werk) waarvoor aan hem/haar een S&O-verklaring is afgegeven (S&O-activum) door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).¹⁰² Daarnaast gelden er nadere algemene toegangseisen die borgen dat voordeel uit de innovatiebox gekoppeld is aan daadwerkelijk in Nederland uitgevoerde activiteiten, zoals de algemene regels omtrent winstallocatie (volgens het arms' length beginsel) die voorafgaan aan de boxtoepassing en de nexusbreuk als onderdeel van de voordeelp bepaling, die leidt tot korting van het voordeel als een deel van de R&D-activiteiten niet door de belastingplichtige zelf zijn gedaan (maar door een met de belastingplichtige verbonden lichaam).¹⁰³ De toegangseisen worden hieronder nader toegelicht.

Om voor een S&O-verklaring in aanmerking te komen, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Een bedrijf moet inhoudingsplichtige zijn voor de loonbelasting in Nederland¹⁰⁴ en zelf een product, productieproces of

¹⁰² Er is een overgangsregeling: voor immateriële activa die zijn vervaardigd vóór 1 januari 2017 is een S&O-verklaring niet altijd verplicht. Ook immateriële activa "die vóór 1 januari 2017 zijn voortgebracht en waarvoor aan de belastingplichtige een octrooi of kwekersrecht is verleend, maar waarvoor voor de ontwikkeling aan de belastingplichtige geen S&O-verklaring is afgegeven" komen in aanmerking (Belastingplan 2017, Memorie van Toelichting, p. 22).

¹⁰³ Zie ook de toelichting van de RVO <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/07/Brochure-Innovatiebox-2021.pdf>

¹⁰⁴ [WBSO Handleiding 2022 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/07/Brochure-Innovatiebox-2021.pdf)

programmatuur ontwikkelen of technisch-wetenschappelijk onderzoek (TWO). Belangrijke voorwaarden voor het ontwikkelingsproject zijn dat de ontwikkelde producten of productieprocessen fysiek en tastbaar moeten zijn en dat de ontwikkeling technisch nieuw is voor het bedrijf. Er hoeft dus geen sprake te zijn van innovatie in de zin dat er nieuwe producten worden ontwikkeld die nog niet bestaan. Echter, als het beoogde eindresultaat gerealiseerd kan worden op basis van gangbare technieken of algemeen bekende werkingsprincipes dan is er geen sprake van S&O. Daarnaast moet het project zelfstandig worden uitgevoerd waar technische onzekerheden of risico's aan zijn verbonden. Samenwerking met andere bedrijven op S&O-projecten is wel mogelijk, maar de belastingplichtige dient hierbij wel "beslissingsbevoegd en functioneel in staat te zijn om de onderzoeks- en ontwikkelwerkzaamheden aan te sturen".¹⁰⁵

In de Wet vpb is geen definitie van immaterieel activum gegeven.¹⁰⁶ De parlementaire toelichting op de innovatiebox verwijst naar het jaarrekeningrecht.¹⁰⁷ De Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving rekenen immateriële activa tot de vaste activa en geven als definitie: "Een immaterieel vast actief is een identificeerbaar niet-monetair actief zonder fysieke gedaante dat wordt gebruikt voor productie, aflevering van goederen en diensten, voor verhuur aan derden of voor andere administratieve doeleinden."

Belastingplichtigen die niet vallen onder de definitie van "kleinere belastingplichtigen"¹⁰⁸ moeten daarbij naast de S&O-verklaring een aanvullend toegangsticket hebben. Zoals eerder benoemd kan het aanvullende toegangsticket zijn: (aanvraag voor) een octrooi, kwekersrecht, programmatuur of een vergunning voor het in de handel brengen van een geneesmiddel of niet-chemische methode voor gewasbescherming, een geregistreerd gebruiksmodel of een exclusieve licentie op een van de voorgenoemde tickets. Ook immateriële activa die samenhangen met de hiervoor genoemde typen kwalificeren.¹⁰⁹ Wanneer een aanvraag voor een octrooi of kwekersrecht uiteindelijk niet wordt verleend, dan worden de daaruit volgende voordelen die achteraf bezien ten onrechte via de innovatiebox zijn belast alsnog regulier belast.¹¹⁰

Als niet voor de forfaitaire methode wordt gekozen, moet worden bepaald wat de toerekenbare voordelen zijn die voortvloeien uit het immateriële activum. Daarvoor is geen standaard rekenregel. Het bepalen van de voordelen uit hoofde van een immaterieel activum is maatwerk.¹¹¹ In de praktijk worden drie methoden toegepast: het bepalen van het voordeel per kwalificerend activum, de afpelmethode en de kostengerelateerde methode. Belangrijke notie bij alle drie de methoden is dat altijd maar een deel van de totale winst in de innovatiebox kan worden verantwoord.¹¹²

Uitgangspunt is dat voordelen bepaald worden per kwalificerend activum. Ze kunnen echter ook als groep worden behandeld wanneer de activa met elkaar samenhangen.¹¹³ Bij de bepaling wordt rekening gehouden met functies,

¹⁰⁵ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017 | Rijksfinancien.nl.](#)

¹⁰⁶ Art. 12ba lid 6 Wet vpb1969 bepaalt wel dat door de belastingplichtige zelf voortgebrachte merken, logo's en daarmee vergelijkbare vermogensbestanddelen *niet* in aanmerking komen voor de toepassing van de innovatiebox. Dit zijn dus geen immateriële activa.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr.8, p.95-96.

¹⁰⁸ Er is sprake van een kleinere belastingplichtige als in het boekjaar van beoogd gebruik van de innovatiebox plus de 4 voorafgaande boekjaren (1) het bruto voordeel uit alle immateriële activa van de belastingplichtige minder is dan euro 37,5 miljoen en (2) de netto-omzet van de onderneming ten hoogste euro 250 miljoen is.

¹⁰⁹ [Art. 12ba Wet vpb 1969.](#)

¹¹⁰ [Art. 12be Wet vpb1969.](#)

¹¹¹ [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p.68. | Rijksfinancien.nl.](#)

¹¹² Besluit van 13 december 2021, 2021-22459, p. 9.

¹¹³ [Belastingplan 2017, Memorie van Toelichting, p. 68 | Rijksfinancien.nl.](#)

activa en risico's binnen een onderneming.¹¹⁴ Conform de OESO-richtlijnen voor het bepalen van verrekenprijzen (arms' length beginsel) kan vervolgens het aan de kwalificerende activa toe te rekenen resultaat worden bepaald. De methode waarin het voordeel per activum wordt bepaald komt in de praktijk echter weinig voor.

Wanneer het belang van voordeel uit S&O in de totale winst groot is, kan de afpelmethode worden gebruikt.¹¹⁵ Dit is de methode die in de praktijk het meest wordt gebruikt. Startpunt is daarbij de operationele winst. De winst uit routinematige functies wordt daarvan afgetrokken. De restwinst wordt vervolgens verdeeld over kernfuncties van de onderneming. Het gedeelte dat aan S&O wordt toegekend kan binnen de innovatiebox vallen.

Als S&O-werk van ondergeschikt belang is, dan wordt het voordeel aan de hand van een kostengerelateerde methode bepaald.¹¹⁶ Het voordeel wordt dan vastgesteld op basis van de kosten die voor de kwalificerende activa zijn gemaakt. Het gaat dan om de integrale kosten waaronder ook de indirecte kosten vallen. Op deze kosten wordt vervolgens een opslag berekend die als voordeel voor de toepassing van de innovatiebox in aanmerking komt.

Als er winst aan het immaterieel activum toe te rekenen is, moeten eerst de voortbrengingskosten¹¹⁷ ingelopen worden. De drempel, die ingehaald moet worden, staat sinds 1 januari 2017 beschreven in art. 12bc Wet vpb 1969. Alleen de opbrengsten boven deze drempel komen in aanmerking voor de grondslagreductie van de innovatiebox. Negatieve exploitatiewinsten komen niet in aanmerking voor toepassing van de innovatiebox. Verliezen zijn daardoor gewoon aftrekbaar tegen het reguliere tarief. De verliezen verhogen de voornoemde drempel waardoor deze eerst moeten worden ingelopen voordat de innovatiebox weer op de voordelen toegepast kan worden.

Volgens de nexusbenadering komt een proportie van de voordelen uit een immaterieel activum niet in aanmerking voor de innovatiebox, wanneer een deel van de ontwikkeling ervan is uitbesteed aan een verbonden lichaam in de zin van artikel 10a lid 4 Wet vpb 1969. Hiervan is kort gezegd sprake als de belastingplichtige een (indirect) belang heeft van een derde gedeelte in een lichaam of vice versa. Om te bepalen welke voordelen wel in aanmerking komen wordt de volgende formule toegepast:

$$\text{Kwalificerende voordelen} = \frac{\text{kwalificerende uitgaven} \times 1,3}{\text{totale uitgaven}} \times \text{voordelen},$$

waarbij de totale uitgaven bestaan uit alle voortbrengingskosten in het concern en de kwalificerende uitgaven bestaan uit deze totale uitgaven min de uitgaven die verband houden met het uitbesteden van de voortbrenging aan een verbonden lichaam.¹¹⁸ Volgens OESO-afspraken mogen de kwalificerende uitgaven worden vermenigvuldigd met 1,3 maar het uiteindelijke kwalificerende voordeel mag niet hoger zijn dan 100 procent van het voordeel. Voor de vermenigvuldiging met 1,3 is gekozen zodat een belastingplichtige die slechts een klein deel van de voortbrenging uitbesteedt binnen de groep geen verlaging van hun belastingvoordeel ervaart. De voordelen waarmee de breuk wordt vermenigvuldigd om tot de kwalificerende voordelen te komen, zijn hierbij de voordelen die kunnen worden toegeschreven aan het immateriële activum in kwestie.

¹¹⁴ [Belastingplan 2017, Memorie van Toelichting, p. 68 | Rijksfinancien.nl.](#)

¹¹⁵ [Het Besluit 1 september 2014, nr. BLKB2014/1054M](#)

¹¹⁶ [Belastingplan 2017, Memorie van Toelichting, p. 68 | Rijksfinancien.nl.](#)

¹¹⁷ Op de voortbrengingskosten wordt eventueel genoten WBSO-subsidie in mindering gebracht.

¹¹⁸ De kwalificerende uitgaven zijn de uitgaven van de belastingplichtige zelf plus de uitgaven voor R&D-werkzaamheden uitbesteed aan derden, om tot de totale uitgaven te komen moeten daar nog bij de uitgaven voor acquisitie van IP (aangekocht IP) en de kosten van uitbesteding aan een verbonden lichaam.

Bedrijven kunnen in vooroverleg treden met de Belastingdienst over de toepassing van de innovatiebox. Een verzoek tot vooroverleg bevat een onderbouwd voorstel over de wijze van toepassing van de wet- en regelgeving omtrent de innovatiebox, zoals de methode die gebruikt wordt om winst aan een immaterieel activum toe te rekenen, het belang van de R&D-functie voor de onderneming, samenhang tussen verschillende activa, uitbesteding aan verbonden lichamen etc. Het vooroverleg leidt tot een overeenkomst met de Belastingdienst over de manier waarop de wet- en regelgeving op het gebied van de innovatiebox zal worden toegepast. Er worden afspraken gemaakt over de te hanteren berekeningsmethodiek voor de nog openstaande voorgaande jaren en de komende jaren. Deze afspraken worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst met een standaard looptijd van vijf jaar (gemeten vanaf het laatste jaar van aangifte). De Belastingdienst publiceert een samenvatting van de vaststellingsovereenkomst ('ruling'), wanneer het een vaststellingsovereenkomst met een internationaal opererende onderneming betreft.¹¹⁹

2.4 Interactie met andere innovatieregelingen

De innovatiebox is onderdeel van een breder instrumentarium om innovatie te stimuleren.¹²⁰ Figuur 2.5 laat zien dat de innovatiebox en de WBSO (Wet Bevordering Speur & Ontwikkelingswerk, die sinds 1996 niet meer bestaat maar de afkorting wordt nog wel gehanteerd als afkorting van de regeling Afdrachtvermindering Speur- en ontwikkelingswerk) in Nederland budgettair gezien veruit de belangrijkste regelingen zijn voor het stimuleren van private S&O.¹²¹

Waar de innovatiebox belasting op de output van S&O verlaagt, is de WBSO juist gericht op de inputkant van het innovatieproces. De WBSO compenseert namelijk loonkosten, overige kosten (bijv. materialen) en uitgaven (bijv. nieuwe gebouwen) ten behoeve van S&O middels een korting op de loonheffingen.¹²² Beide regelingen sluiten dus in de tijd volgorde op elkaar aan. Deelname aan de WBSO is bovendien een voorwaarde om gebruik te kunnen maken van de innovatiebox. De S&O-verklaring die ondernemers krijgen bij een positieve beoordeling van een WBSO-aanvraag is immers het toegangsticket voor de innovatiebox. Voor de innovatiebox betekent dit dat de Belastingdienst alleen hoeft te beoordelen welk deel van de winst aan het immaterieel activum kan worden toegerekend. De Belastingdienst hoeft niet vast te stellen wat innovatief is, aangezien dat al is gedaan door RVO. Zo vormen de WBSO en innovatiebox zowel inhoudelijk als administratief een tweetrapsraket van fiscale maatregelen om innovatie te stimuleren. Deze constructie is binnen de OESO uniek: er zijn geen andere landen waar een S&O-afdrachtsvermindering en innovatiebox administratief dusdanig op elkaar aansluiten.

Op nationaal niveau zijn er behalve fiscale regelingen ook niet-fiscale S&O- en innovatieregelingen. Enkele voorbeelden van innovatieregelingen¹²³ zijn:

- Calls van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)¹²⁴;
- De Publiek-Private Samenwerking-toeslag (PPS-toeslag);

¹¹⁹ Zie de [rulings](#) op de website van de Belastingdienst.

¹²⁰ De totale R&D-uitgaven in Nederland bedroegen 19,5 miljard euro in 2021. Hiervan werd 67 procent uitgevoerd door de bedrijfssector (13,0 miljard euro), 28 procent in de hoger onderwijssector (5,4 miljard euro) en 6 procent door de publieke onderzoeksinstituten (1,1 miljard euro), bron Rathenau Instituut.

¹²¹ [Miljoenennota 2022, Bijlage 9 Fiscale Regelingen | Rijksfinancien.nl](#)

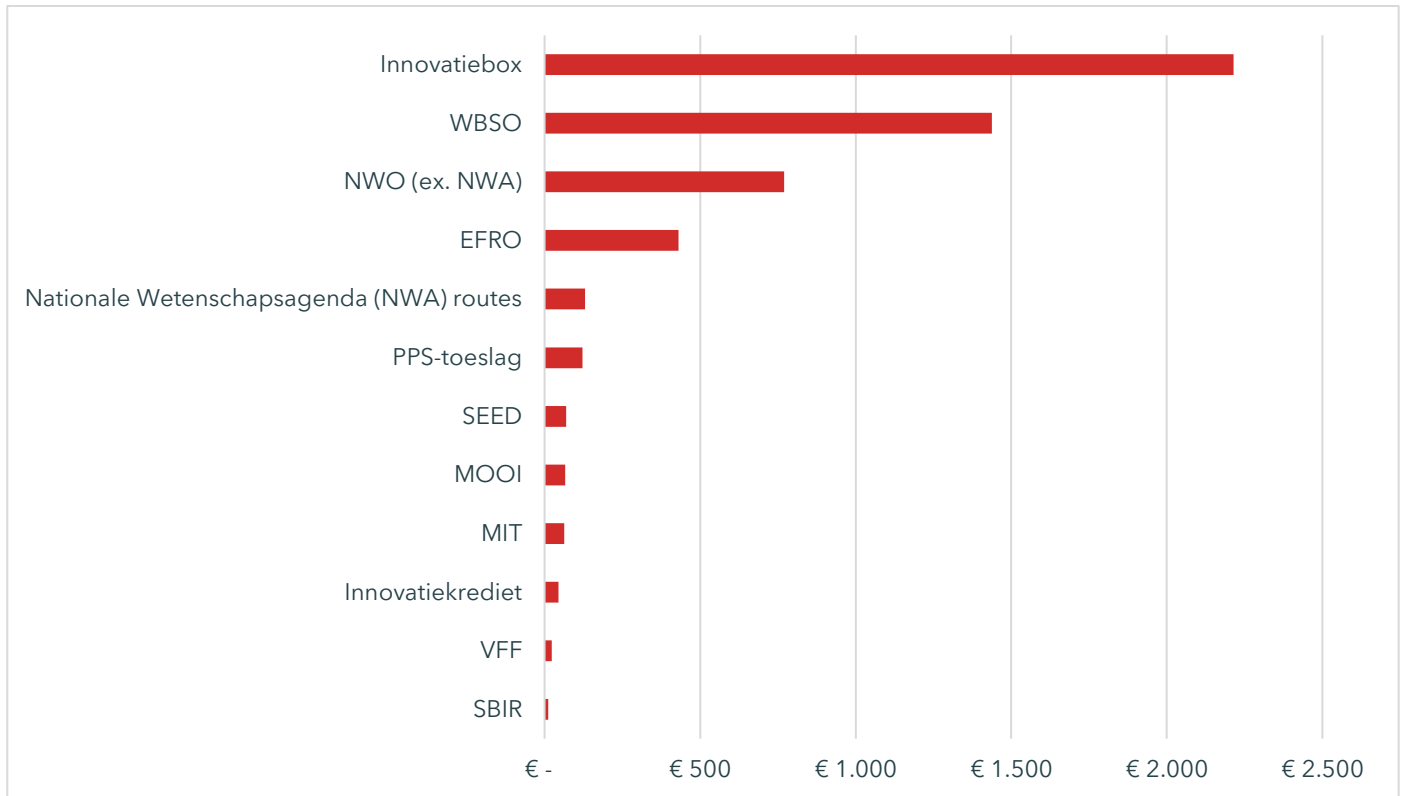
¹²² [Hoofdstuk VIII. Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.](#)

¹²³ Daarnaast zijn er ook specifieke innovatiesubsidies, vaak elk op hun eigen specifieke terrein. Denk daarbij bijvoorbeeld aan maatregelen gericht op het stimuleren van verduurzaming zoals Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI) dat samenwerkingsverbanden stimuleert die gericht zijn op opgaven uit het klimaatakkoord. Ook kan er samenloop zijn met fiscale regelingen, zoals de energie-investeringsaftrek (EIA) of de milieu-investeringsaftrek (MIA).

¹²⁴ Dit betreft veel wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd aan universiteiten.

- De mkb-Innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT),
- Het Innovatiekrediet;
- De Small Business Innovation Research (SBIR);
- De Vroege Fase Financiering (VFF).

Figuur 2.5 Budget voor een deel van het Nederlands innovatie-instrumentarium in 2021¹²⁵



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. data van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)¹²⁶ en het ministerie van Financiën¹²⁷.

De bovengenoemde regelingen bieden financiële prikkels en/of ondersteuning om innovatieprojecten in verschillende ontwikkelingsstadia verder te helpen. In tegenstelling tot veel andere regelingen is het mogelijk om de WBSO en innovatiebox te combineren met bovengenoemde regelingen.

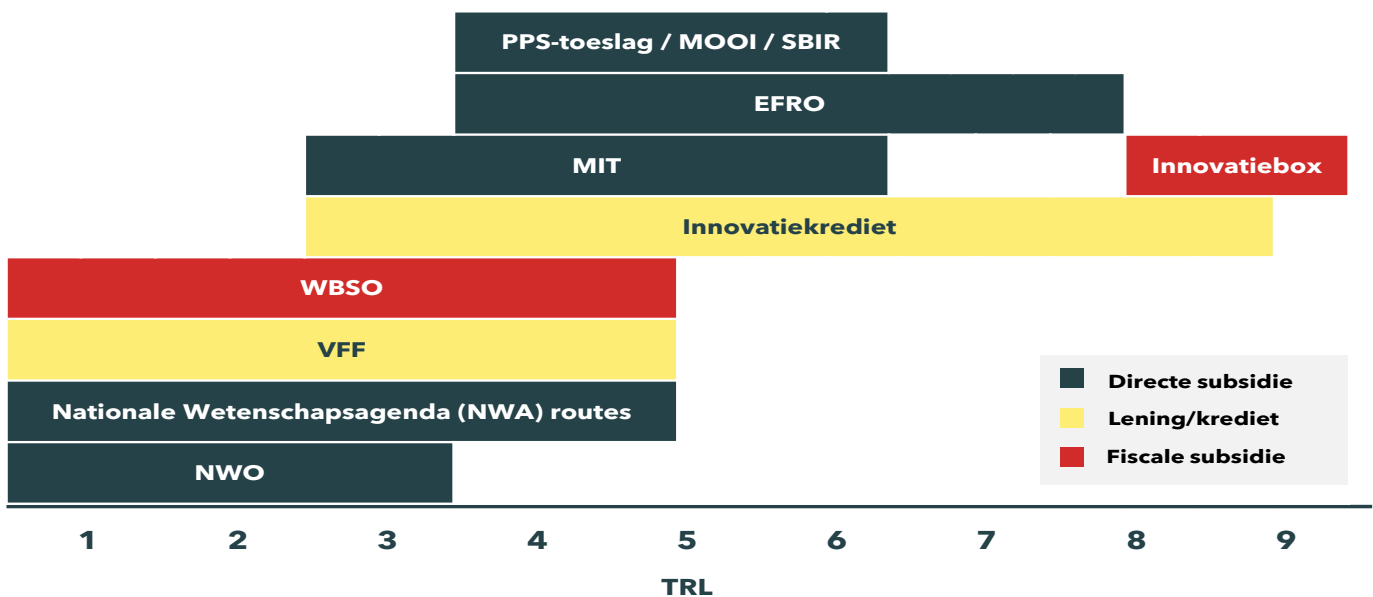
¹²⁵ In 2021 bedroeg de totale omvang van de projecten waarop PPS-toeslag is ingezet, 271 miljoen euro. Dat is een afname van 65 miljoen euro ten opzichte van het bedrag van 336 miljoen euro in 2020. Het gaat hierbij om kosten die deelnemers maken voor de financiering van projecten. In 2021 is 45 procent van de projectkosten gefinancierd door PPS-toeslag. De EFRO is voor euro 27,7 miljoen gefinancierd door EZK, voor euro 174,2 miljoen door de Europese Unie en voor euro 229,4 miljoen door overige financiering. Bij VVF, IK en SEED worden de verstrekte leningen gemeld.

¹²⁶ [Beleidsinstrumenten | bedrijvenbeleidinbeeld.nl](#)

¹²⁷ [Fiscale regelingen 2004-2022 \(open data\) | Rijksfinancien.nl](#)

Figuur 2.6 laat zien hoe de regelingen elkaar aanvullen en opvolgen in termen van *Technological Readiness Levels (TRL)*.¹²⁸ Deze figuur is gebaseerd op een overzicht van RVO waarin subsidieregelingen en bijbehorende TRL's worden samengevat.¹²⁹ In de praktijk zijn de TRL-niveaus van deze regelingen minder duidelijk afgebakend. De figuur laat met name zien waar de overheidsinzet het zwaarst is (de lage TRL-niveaus) en hoe de innovatiebox zich verhoudt tot de rest van het generieke innovatie instrumentarium door zich vooral te richten op de hoogste TRL-niveaus.

Figuur 2.6 Nederlands innovatie-instrumentarium, uitgezet naar TRL-niveau



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Met uitzondering van de MOOI-regeling zijn de bovengenoemde voorbeelden – net zoals de WBSO en de innovatiebox – generiek van aard, wat betekent dat deze geen inhoudelijke richting voorschrijven. Naast deze voorbeelden bestaan er dus ook specifieke regelingen die bijvoorbeeld zijn gericht op maatschappelijke missies (zoals de MOOI) of op specifieke sectoren.¹³⁰

Naast het nationale innovatie-instrumentarium zijn er ook regionale en Europese instrumenten om innovatie te stimuleren. Vanuit de Europese Unie wordt innovatie onder andere gestimuleerd via het Horizon Europe programma, waarbinnen diverse onderzoeksprojecten worden uitgezet gericht op klimaatverandering, Sustainable

¹²⁸ Het TRL-systeem is in de jaren 70 door NASA ontwikkeld om de mate van ontwikkeling van een technologie te duiden. Het TRL-systeem kent negen technology readiness levels: Level 1: Fundamenteel onderzoek; Level 2: Toegepast onderzoek; Level 3: Toetsing (Proof of principle / Proof of concept); Level 4: Implementatie en test prototype; Level 5: Validatie prototype; Level 6: Demonstratie prototype in testomgeving; Level 7: Demonstratie prototype in operationele omgeving; Level 8: Product/dienst is compleet en operationeel; Level 9: Marktintroductie product/dienst/procedé <https://www.rvo.nl/onderwerpen/trl>

¹²⁹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/trl>

¹³⁰ Zie ook Dialogic, Evaluatie energie-innovatieregelingen 2012-2021, 2022 - <https://open.overheid.nl/documenten/7184fe72-5084-4dc6-8c56-8a1e54f722ce/file>. Er is helaas geen compleet beeld van alle beleidsinstrumenten die betrekking hebben op innovatie, aangezien het palet zeer breed en divers is.

Development Goals en Europees concurrentievermogen.¹³¹ De onderzoeksprojecten binnen het Horizon programma beslaan alle ontwikkelingsstadia van innovatie, maar vereisen veelal internationale consortia. Veel bedrijven die deelnemen in Horizon-projecten zullen ook gebruikmaken van WBSO en de innovatiebox (wellicht met uitzondering van starters).

¹³¹ [Horizon Europe | commission.europa.eu](https://commission.europa.eu)

3 Bestaande wetenschappelijke literatuur

Voor beide doelstellingen van de innovatiebox is de wetenschappelijke literatuur bekeken. Wat betreft de relatie tussen fiscaliteit en vestigingsklimaat baseren we ons voornamelijk op de voorgaande evaluatie, aangevuld met enkele meer recente studies, zie sectie 3.1. In de voorgaande evaluatie is minder aandacht geweest voor literatuur die betrekking heeft op de tweede doelstelling. Hiervoor is uitgebreider en systematischer de wetenschappelijke literatuur in kaart gebracht, zie sectie 3.2.

3.1 Vestigingsklimaat

De innovatiebox beoogt een bijdrage te leveren aan het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Vestigingsklimaat is een samengesteld begrip en over het relatieve belang van te onderscheiden vestigingsplaatsfactoren bestaat niet altijd overeenstemming. Meting van de effecten van individuele maatregelen op het vestigingsklimaat, zijn in de praktijk ingewikkeld. Eén van de complicerende factoren is dat een vestigingsklimaat niet alleen diverse factoren beslaat, maar ook relatief is ten opzichte van andere landen. De neiging bestaat overwegend te kijken naar het aantrekken van bedrijvigheid uit het buitenland, maar minstens zo belangrijk is voorkomen dat waardevolle bedrijvigheid uit Nederland vertrekt. Specifiek voor de innovatiebox betekent dit dat het er niet enkel om gaat alleen buitenlandse ondernemingen met R&D-activiteiten te verleiden om zich in Nederland te vestigen, maar ook om het voor Nederland behouden van bestaande ondernemingen met R&D-activiteiten die al in Nederland gevestigd zijn.¹³² Hoe kan het vestigingsklimaat de groei van dergelijke ondernemingen in Nederland faciliteren en ertoe bijdragen dat ook hun bijbehorende winst uit innovatieve producten in Nederland neerslaat en belast kan worden?

In de evaluatie van de innovatiebox zoals uitgevoerd in 2015¹³³ is al stilgestaan bij de relatie fiscaliteit en vestigingsplaatskeuze. Daarin is eerst aangegeven dat lage belastingtarieven vergeleken met andere landen werken als een comparatief voordeel. Lage belastingen in een land (en specifiek vennootschapsbelasting) zijn gerelateerd aan een grotere kans dat ondernemingen zich daar vestigen. Daarbij is ook opgemerkt dat fiscale faciliteiten slechts één van de determinanten zijn die de vestigingsplaatskeuze van ondernemingen beïnvloeden, naast andere determinanten zoals beschikbare infrastructuur, nabijheid van toeleveranciers en samenwerkingspartners, wet- en regelgeving, politieke stabiliteit en kwaliteit van leven. Meer specifiek is vastgesteld dat de fiscale behandeling van de winst, zoals een patentbox of innovatiebox dat doet, als gevolg hiervan ook een vestigingsplaatsdeterminant is.

Toen is ook geconstateerd – op basis van onder andere de beschikbare literatuur – dat het gemiddelde Vpb-tarief vooral een rol speelt bij het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid. Een locatie met een hoger verwacht rendement na belasting is aantrekkelijker voor een onderneming als vestigingsplaats. De onderneming hanteert daarbij niet het officiële gemiddelde tarief als determinant van de vestigingsplaats, maar het zogenaamde effectieve gemiddelde tarief. Het effectieve tarief omvat ook de fiscale behandeling van de verwervingskosten en een aantal niet-fiscale kenmerken, zoals de afschrijvingen en de discontovoet. Het marginale tarief speelt een rol bij het behouden en uitbreiden van bestaande bedrijvigheid. Ook hier is sprake van een officieel en effectief tarief. In Nederland blijkt het effectieve marginale tarief lager dan het effectieve gemiddelde tarief en de innovatiebox speelt

¹³² We definiëren vestigingsklimaat en besluiten van ondernemingen hieromtrent breed en rekenen zowel locatie- als investeringsbeslissingen.

¹³³ Zie hoofdstuk 5 in Den Hertog et al. (2015), Evaluatie innovatiebox 2010-2012, Dialogic, Utrecht.

daarin voor bedrijven een belangrijke rol. Ook is in de voorgaande evaluatie geconstateerd dat empirisch onderzoek aantoonde dat belastingtarieven invloed hebben op de vestigingsplaatskeuze.¹³⁴

Er is ook uitgebreide (pre-BEPS) literatuur die de relatie tussen belastingheffing op specifiek directe buitenlandse effecten van belastingheffing aantoonde¹³⁵. Ook in recentere literatuur wordt het in bovenstaande alinea's geschetste beeld nogmaals bevestigd. In een standaardwerk over winstbelasting en multinationals¹³⁶ uit 2021 wordt o.a. het volgende geconstateerd: *"There is also a large empirical literature investigating how flows of investment between countries, and location decisions by businesses, are affected by differences in taxes between countries. ... a recent survey of the literature reports that the median semi-elasticity of flows of foreign direct investment (FDI) with respect to an effective tax rate (that is, the percentage change in FDI in response to a one percentage point change in the effective tax rate) is around 2.5"*¹³⁷

In een eerder reviewartikel naar de effectiviteit van fiscale instrumenten gericht op het aantrekken van buitenlandse directe investeringen (en dus niet het behouden en eventueel uitbreiden van al bestaande ondernemingen met R&D) wordt gewezen op het feit dat fiscale prikkels onderdeel uitmaken van een samenspel van vestigingsplaatsfactoren. Er wordt geconcludeerd dat *"though tax incentives might be important in attracting FDI they are more effective when combined with other non-tax factors"*.¹³⁸

Ook een uitgebreide metastudie door van 153 kwantitatieve wetenschappelijke studies naar FDI door multinationale ondernemingen (Nielsen et al., 2017) laat zien dat factoren zoals fysieke infrastructuur, het niveau van human capital en de kwaliteit van governance en instituties, in meer studies als belangrijke factoren worden gevonden dan de hoogte van belastingen, waarbij het empirische bewijs voor de relevantie van belastingen ook in sterkere mate tegenstrijdigheid laat zien tussen studies dan een empirische bewijs voor andere factoren.¹³⁹

Beleidsmakers wijzen op fiscaliteit als onderdeel in het ruimere bouwwerk van vestigingsplaatsfactoren die samen het vestigings- of investeringsklimaat uitmaken. Dit komt onder andere naar voren in het in 2016 in een kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën waarin de toekomstvisie van het kabinet op het fiscale vestigingsklimaat uiteen wordt gezet.¹⁴⁰ In een eveneens recente studie voor het ministerie van EZK is het Nederlandse investeringsklimaat

¹³⁴ Er is veel empirisch onderzoek gedaan naar de invloed van belastingen op de vestigingsplaats van productieactiviteiten en R&D-centra. Op grond daarvan concluderen Griffith, Miller & O'Connell (2014), p.14 'This literature finds that, despite the many factors that will influence a firm's location decision, tax exerts a significant effect on location choices'. Op basis van hun modelschattingen concluderen ze verder: *'We use the model to consider the impact of the recent introduction of preferential tax regimes for income from patents. These Patent Boxes are likely to attract patent income, but our estimates suggest that they will also lead to substantial falls in tax revenues.'*

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld OECD (2007), Tax effects on Foreign Direct Investment. Recent evidence and policy analysis, OECD Tax Policy Studies, no. 17, OECD, Paris.

¹³⁶ Zie Devereux, M.O. et al (2021), Taxing Profit in a Global Economy. A report of the Oxford International Tax Group, Oxford University press, Oxford, p. 114.

¹³⁷ Dit getal is overigens niet gecorrigeerd voor publicatie-selectie bias. Het artikel waar dit op gebaseerd is (Feld en Heckemeyer 2011) stelt: *"our meta-analysis finds robust evidence for publication selection in the primary literature. Accommodating this publication selection reduces this semi-elasticity to 2.28 or even down to 1.19 when the fixed-effects MRA is used."*

¹³⁸ Zie Simon Munongo, Olusegun Ayo Akanbi, Zurika Robinson. "Do tax incentives matter for investment? A literature review". Business and Economic Horizons 2:152-168.

¹³⁹ Zie p. 72 van Nielsen ea.: *'For taxes, the support is even more ambiguous, with an equal amount of studies finding a positive and a negative correlation of tax rates on FDI (12 studies in each group, or 89% of the total), and 3 studies (11%) finding no association.'*

¹⁴⁰ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25087-130.html>

geïnterpreteerd en afgezet tegen dat van een aantal concurrerende landen, waarbij fiscaliteit één van de negen pijlers vormde van het bredere investeringsklimaat.¹⁴¹

Recent heeft de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (Commissie Ter Haar) gekeken - en analyses laten uitvoeren - naar maatregelen die enerzijds leiden tot een grondslagverbreding van de Vpb en anderzijds behoud van hoofdkantooractiviteiten in Nederland.¹⁴² Dit naar aanleiding van een motie uit de Tweede Kamer¹⁴³ waarin gevraagd is om een 'eerlijker' belastingheffing over de winsten van multinationals. Zonder de resultaten en adviezen van de commissie hier te repliceren is hier specifiek van belang dat de commissie ook heeft gekeken naar de relatie tussen belastingheffing als onderdeel van het vestigingsklimaat en investeringen van bedrijven.

De commissie constateert onder andere: "empirische studies laten zien dat bedrijfsbeslissingen beïnvloed worden door het belastingstelsel. Echter, het vestigingsklimaat wordt ook beïnvloed door andere factoren zoals infrastructuur of een goed opgeleide beroepsbevolking. Er lijkt geen wetenschappelijke consensus over de omvang van het effect van het belastingstelsel ten opzichte van andere determinanten van het vestigingsklimaat" (Commissie Ter Haar, p. 24). De commissie noemt "een belastingstelsel dat het aanbieden van arbeid en het genereren van winst zo min mogelijk ontmoedigt" één van in totaal zeven randvoorwaarden die bepalend zijn voor een goed vestigingsklimaat en dus de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationaal opererende bedrijven. Dit is in lijn met de hierboven genoemde voorgaande evaluatie van de innovatiebox. De Commissie Ter Haar constateert ook dat "Een lagere Vpb zorgt voor meer investeringen van bedrijven. Daarbij heeft een lagere gemiddelde belastingdruk via de vestigingskeuze van bedrijven meer impact dan een lagere marginale belastingdruk via uitbreidingsinvesteringen. De Vpb heeft ook invloed op de winstlocatie en financieringskeuzes. De dividendbelasting is van belang voor de (fiscale/juridische) vestigingslocatie van het hoofdkantoor, maar heeft (empirisch) geen meetbaar direct effect op investeringen." Ook geeft de commissie aan - onder andere op basis van analyses die het CBS heeft uitgevoerd voor de commissie - dat de maatschappelijke meerwaarde van investeringen van bedrijven en een goed fiscaal vestigingsklimaat vooral gelegen is in een hogere productiviteit en hogere lonen (Commissie Ter Haar, p. 28).

Kortom, fiscaliteit doet ertoe als vestigingsplaatsfactor, maar maakt onderdeel uit van een bredere set van factoren die samen het vestigingsklimaat definiëren voor ondernemingen en ook meer specifiek voor ondernemingen met R&D-activiteiten. Daarbij is er geen wetenschappelijke consensus over de omvang van het effect van het belastingstelsel ten opzichte van andere determinanten van het vestigingsklimaat.

3.2 Innovatie en R&D

Er is weinig theoretische literatuur die specifiek het effect van de innovatiebox op R&D analyseert. Het CPB¹⁴⁴ uit kritiek op de positieve spill-overs als rechtvaardiging voor het fiscaal subsidiëren van voordelen uit R&D. Het CPB wijst erop dat de innovatiebox vooral fiscale voordelen biedt voor immateriële activa die weinig positieve spill-overs hebben omdat de kennis beschermd is, zoals patenten, octrooien, software en bedrijfsgeheimen.¹⁴⁵ Bij een octrooi of patent is zelfs sprake van een dubbel voordeel, omdat een octrooi of patent eigenlijk al een vorm van beloning

¹⁴¹ Zie Brennenraedts, R. et al. (2021), Het Nederlandse investeringsklimaat, Dialogic, Utrecht.

¹⁴² Adviescommissie Belastingheffing van Multinationals (2020), Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting. Analyses en aanbevelingen, ministerie van Financiën, Den Haag.

¹⁴³ Zie Kamerstukken II 2018/2019, 35 110, nr. 11 (motie Omtzigt c.s.).

¹⁴⁴ [Kansrijk Innovatiebeleid p.86 | Cpb.nl](#)

¹⁴⁵ Zie ook Griffith, R., Miller, H., & O'Connell, M. (2014). Ownership of intellectual property and corporate taxation. *Journal of Public Economics*, 112, 12-23.

is vanuit de staat voor de uitvinder: een tijdelijk monopolie (weliswaar onder voorwaarden). In het geval van bedrijfsgeheimen is duidelijk dat andere bedrijven niet kunnen profiteren van deze kennis.¹⁴⁶ Dat betekent dat de positieve spill-overs van R&D, een belangrijk marktfalen dat ten grondslag ligt aan de theoretische argumentatie voor de innovatiebox, al voor een belangrijk deel geïnternaliseerd worden door ander beleid, terwijl het type innovatieve activiteiten dat de innovatiebox stimuleert naar hun aard goed commercialiseerbaar zijn en dus investeringen betreft die bedrijven uit zichzelf ook al doen. Het CPB schrijft:

“De innovatiebox is daardoor gericht op innovatieve activiteiten waarvoor private opbrengsten hoog zijn en kennisspillers naar verwachting niet nadelig zijn voor het innoverende bedrijf. In tegenstelling tot de WBSO en de rda is de innovatiebox daarom niet gericht op het tegengaan van onderinvesteringen die het gevolg zijn van kennisspillers. De legitimiteit van de innovatiebox als instrument voor het innovatiebeleid is vanuit dit perspectief onduidelijk”.¹⁴⁷

Dit verklaart mogelijk ook het beperkte effect van de innovatiebox dat empirische studies vinden. Tegelijkertijd is het zo dat aan de marge de innovatiebox er in theorie voor zorgt dat investeringen die zonder de box niet winstgevend zijn, dat wel worden als gevolg de innovatiebox. Als deze investeringen positieve spill-overs hebben is dit een vorm van marktfalen dat de innovatiebox oplost. Het effect is dus niet nul.

Een positief aspect van de innovatiebox dat het CPB benoemt, is dat door de uitkomst van innovatie te belonen bedrijven de prikkel houden om de uitkomsten tegen zo laag mogelijke kosten te bewerkstelligen, met andere woorden bedrijven behouden een prikkel om zo efficiënt mogelijk te werken. Worden de kosten voor het doen van S&O activiteiten gesubsidieerd, zoals het geval is bij de WBSO, dan is de prikkel om te innoveren tegen zo laag mogelijke kosten kleiner. “Dit is een voordeel dat de innovatiebox heeft ten opzichte van de WBSO en de rda.”¹⁴⁸

We verdelen de bestaande empirische wetenschappelijke studies die betrekking hebben op de innovatiebox onder in drie categorieën, die in de paragrafen hieronder besproken worden:

0. studies die het effect van het algehele belastingniveau met betrekking tot de inkomsten uit patenten onderzoeken;
1. studies die het effect van het bestaan of introductie van een innovatiebox op allocatie van eigenaarschap of de transfer van patenten onderzoeken;
2. studies die het effect van het bestaan of de introductie van een innovatiebox op het niveau van R&D onderzoeken.

3.2.1 Effect van het algehele belastingniveau op inkomsten uit patenten

Er zijn zeven relevante studies gevonden die het effect analyseren van het algemene belastingniveau op eigenaarschap van patenten (stel je bent een internationale onderneming, in welke jurisdictie alloceert zo'n onderneming dan haar patenten?) en overdracht van patenten (verkoop van patenten aan andere ondernemingen). Deze studies geven daarmee enig inzicht in hoe effectief fiscale maatregelen zijn om het vestigingsklimaat te beïnvloeden. Bijlage D bevat een beknopte samenvatting van de studies. Uit deze studies komt een aantal aspecten naar voren:

- Verschillen in belastingtarieven op eigenaarschap van patenten tussen landen leiden tot overdracht van eigenaarschap van patenten binnen een onderneming naar landen waar het laagste tarief geldt. Bedrijven

¹⁴⁶ Voor dergelijke bedrijfsgeheimen is uiteraard geen innovatiebox van toepassing.

¹⁴⁷ [Kansrijk Innovatiebeleid p.86 | cpb.nl](#)

¹⁴⁸ [Kansrijk Innovatiebeleid p.86 | cpb.nl](#)

managen de allocatie van eigenaarschap dus actief om te profiteren van lage belastingtarieven. Dit betekent dat winsten en belastingopbrengsten ook meebewegen naar het betreffende land;

- Dit effect lijkt vooral te worden gedreven door zeer grote bedrijven en multinationals;
- Belastingmaatregelen die deze voordelen beperken of verplaatsen tegengaan, verminderen dit effect.

Tabel 3.1 Effect belastingniveau op allocatie eigenaarschap en transfer van patenten

Paper	Jaar	Data	Periode	Land	Effect van	Effect op	Effect
Ciaramella	2023	patenten	1997-2015	Europa (25 landen)	Tax rate on patent income destination country	Intra-group patent relocation	Negatief
Ciaramella	2023	patenten	1997-2015	Europa (25 landen)	Tax rate on patent income origin country	Intra-group patent relocation	Positief
Alstadssædter ea	2018	patenten	2000-2011	Wereld	Tax rate on patent income in a country	Number of patents registered in a country	Negatief
Baumann ea	2020	patenten	1990-2006	Wereld	Tax rate on patent income in a country	Patent location choice	Negatief
Gaessler ea	2021	patenten	2000-2014	Europa (13 landen)	Tax rate on patent income origin country	Patent transfer	Positief
Bösenberg and Egger	2017	patenten	1996-2012	Wereld (96 landen)	Tax rate on patent income	Patent filing in een land	Negatief
Bösenberg and Egger	2017	patenten	1996-2012	Wereld (96 landen)	Tax rate on patent income origin country	Patent trading	Positief
Griffith ea	2014	patenten	1985-2005	Europa	Tax rate on patent income	Patent location choice	Negatief
Karkinsky & Riedel	2012	patenten	1995-2003	Europa	Tax rate on patent income	Aantal patentenaanvragen	Negatief
Bösenberg and Egger	2017	patenten	1996-2012	Wereld (96 landen)	Tax rate on patent income destination country	Patent trading	Insignificant

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Een kanttekening bij dit beeld is dat het veelal onderzoeken betreft van vóór de BEPS-hervormingen uit 2015. Deze hervormingen proberen de voordelen van belastingontwijking in te perken. Dit zou de prikkels om te schuiven met eigenaarschap van patenten moeten verminderen. Onderzoek op basis van data na deze periode hebben we echter niet kunnen vinden. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de relatief korte tijdsperiode waarvoor data beschikbaar zijn en het na-ijleffect vanwege overgangsregelingen.

3.2.2 Effect bestaan innovatiebox op patenten

Er zijn zes studies gevonden die het effect proberen te meten van het bestaan van of de breedte van de grondslag van een innovatiebox op eigenaarschap (bijvoorbeeld stel je bent een internationale onderneming, in welke jurisdictie alloceert zo'n onderneming dan haar patenten?) en overdracht van patenten (verkoop van patenten aan andere ondernemingen). Bijlage D bevat een beknopte samenvatting van de studies. Uit deze studies komt een aantal aspecten naar voren:

- Invoeren van een innovatiebox leidt tot een groter aantal geregistreerde patenten in een land. Dit is in ieder geval deels het gevolg van verplaatsing van patenten binnen een internationale onderneming naar het land dat een innovatiebox invoert.¹⁴⁹ Het aantal geregistreerde patenten in een land neemt daarmee toe. Dit effect is groter naarmate de innovatiebox een bredere grondslag heeft;
- Ook de omvang van het belastingvoordeel dat een innovatiebox biedt, heeft een significant positief effect op het aantrekken van patenten. Hoe hoger het belastingvoordeel, hoe groter het effect op het aantrekken van patenten en hoe meer patenten in een land geregistreerd zullen worden;
- Een innovatiebox heeft ook een 'preventieve' werking en zorgt er ook voor dat er minder patenten 'het land uit verdwijnen'.

Ook hier is een relevante kanttekening bij dit beeld dat het veelal onderzoeken betreft van vóór de BEPS-hervormingen uit 2015. Onderzoek op basis van data na deze periode is er niet. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de relatief korte tijdsperiode waarvoor data beschikbaar zijn en het na-ijleffect vanwege overgangsregelingen.

Tabel 3.2 Effect innovatiebox op allocatie eigenaarschap en transfer van patenten

Paper	Jaar publicatie	Data	Periode	Land	Effect van	Effect op	Effect
Ciaramella	2023	patenten	1997-2015	Europa	Bestaan innovatiebox destination country	Intra-group patent relocation	Positief
Alstadssædter ea	2018	patenten	2000-2011	Wereld	Grondslag innovatiebox	Number of patents registered in a country	positief
Gaessler ea 2021	2021	patenten	2000-2014	Europa (13 landen)	Bestaan innovatiebox in seller country	Patent transfer	Negatief
Bösenberg and Egger	2017	patenten	1996-2011	Wereld (96 landen)	Bestaan innovatiebox in een land	Patent filings in een land	Negatief
Bösenberg and Egger	2017	patenten	1996-2010	Wereld (96 landen)	Bestaan innovatiebox in destination country	Patent trading	Negatief
Bradley ea	2015	patenten	1990-2012	Wereld (70 landen)	Bestaan innovatiebox	Aantal patentenaanvragen	Positief
Borneman ea	2018 (working paper)	Bureau Van Dijk jaarverslagen, diff-in-diff	2003-2014	België	Introductie innovatiebox in België	Aantal patentenaanvragen	Positief

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

3.2.3 Effect innovatiebox op technische innovatie

In de wetenschappelijke literatuur wordt meestal gekeken naar het effect op R&D. Er zijn negen studies gevonden die onderzoeken wat het effect is van het bestaan, gebruik of de introductie van een innovatiebox op de

¹⁴⁹ De studies maken geen onderscheid tussen patenten die hun oorsprong hebben bij internationale bedrijven en patenten die hun oorsprong hebben bij nationale bedrijven.

investeringen in R&D, of een maatstaf die daarmee gecorreleerd is, zoals het aantal uitvinders of patentaanvragen.¹⁵⁰ Een deel van de studies kijkt naar uitkomstmaatstaven die meer gerelateerd zijn aan investeringen in het algemeen of werkgelegenheid en niet zozeer naar maatstaven die direct gerelateerd zijn aan R&D-investeringen. Bijlage D bevat een beknopte samenvatting van de studies. Uit deze studies komt een aantal aspecten naar voren:

- Een aantal studies die het effect op R&D-investeringen bekijken is voornamelijk gebaseerd op macro-landenregressies. Deze studies laten geen effect zien, maar zijn ook niet betrouwbaar omdat het in dergelijke studies erg moeilijk is om het effect van een innovatiebox te onderscheiden van effecten van andere factoren die R&D-investeringen beïnvloeden;
- Enkele studies gebruiken microdata en een enigszins geloofwaardige identificatiestrategie. Hier zijn twee typen. Studies die Orbis-data gebruiken van Bureau Van Dijk, veelal over multinationals, en studies die administratieve data gebruiken. Deze studies vinden een positief effect van het bestaan van een innovatiebox op de hoeveelheid R&D. De meeste van deze studies zijn echter niet gepubliceerd in een wetenschappelijk peer-reviewed journal. Daarnaast is er een onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk dat weliswaar een controlegroep gebruikt, maar de uitkomstmaatstaf vormt hier niet R&D maar investeringen van bedrijven in het algemeen;
- De meest geloofwaardige studie is in onze ogen de studie van Mohnen et al. (2017), omdat deze studie administratieve microdata gebruikt. Een kanttekening bij deze studie is wel de imperfectie van de controlegroep.

Ook hier is een relevante kanttekening bij dit beeld dat het veelal onderzoeken betreft van vóór de BEPS-hervormingen uit 2015. Onderzoek op basis van data na deze periode is er niet. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de relatief korte tijdsperiode waarvoor data beschikbaar zijns en het na-ijleffect vanwege overgangsregelingen.

Tabel 3.3 Effect innovatiebox op research and development

Paper	Jaar publicatie	Methode	Periode	Land	Effect van	Effect op	Effect
Alstadssædter ea	2018	Patentdata, Landenregressie	2000-2011	Wereld	Bestaan innovatiebox in een land	Aantal 'uitvinders' dat een multinational in een land registreert	Geen effect
Gaessler ea 2021	2021	Patentdata, Landenregressie	2000-2014	Europa	Bestaan innovatiebox in een land	R&D-uitgaven in een land	Geen effect
Gaessler ea 2021	2021	Patentdata, Landenregressie	2000-2014	Europa	Bestaan innovatiebox in een land	Patentaanvragen door uitvinders in een land	Geen effect
Mohnen ea 2017	2017	CBS-microdata, Diff-in-diff met microdata	2007-2013	Nederland	Gebruik innovatiebox door een bedrijf	R&D-uitgaven door een bedrijf	Positief effect
Chen ea	2019 (working paper)	Bureau van Dijk jaarverslagen, Propensity score matching obv multinationals	2006-2016	Europa	Bestaan van innovatiebox in een land	Investeringen in vaste activa	Positief effect

¹⁵⁰ Er is ook literatuur die onderzoekt wat het effect is van het algehele niveau van fiscale maatregelen om R&D te stimuleren op R&D-uitgaven, zoals Knoll et al. (2021). Deze studie concludeert dat meer genereuze belastingvoordelen in één land de R&D-investeringen van multinationale ondernemingen in dat land verhogen, terwijl ze de R&D-investeringen verlagen in andere landen en dat dergelijke instrumenten vooral als 'beggar-thy-neighbor' instrumenten fungeren. We hebben deze literatuur niet meegenomen in deze literatuurstudie omdat ze zich niet specifiek op de innovatiebox richt.

Chen ea	2019 (working paper)	Bureau van Dijk jaarverslagen, Propensity score matching obv multinationals	2006-2016	Europa	Bestaan van innovatiebox in een land	Werkgelegenheid	Positief effect
Borneman ea	2018 (working paper)	Bureau van Dijk jaarverslagen, diff-in-diff	2003-2014	België	Introductie innovatiebox in België	Aantal banen die universitaire scholing vereisen	Positief effect
Schwab en Todtenhaupt	2021 (working paper)	Patent data en Bureau Van Dijk, diff-in-diff	2000-2012	Europa	Bestaan van een innovatiebox	Toegekende patentaanvragen in andere landen	Positief effect
Rowe-Brown en James	2020 HM Revenu & Customs working paper	Bureau Van Dijk gecombineerd met administratieve data	2006 - 2018	Verenigd Koninkrijk	Bestaan innovatiebox	Investeringen in tangible en intangible assets	Positief effect
Dumont	2022	Administratieve data gecombineerd met survey data	2003-2019	België	Patent income deduction	R&D expenditures net of public support	Geen effect
Koethenbuerger et al	2018 (working paper)	Bureau Van Dijk jaarverslagen, Propensity score matching obv multinationals	2007-2012	Zeven EU-landen (BE, ES, LU, FR, NL, HU, het Verenigd Koninkrijk)	Bestaan innovatiebox	Winst voor belasting	Positief effect

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

3.2.4 Conclusie

De literatuur laat zien dat bedrijven actief zoeken naar een allocatie van eigenaarschap waardoor de winst uit patenten tegen een zo laag mogelijk tarief belast wordt. Het beeld op basis van de wetenschappelijke literatuur is niet eenduidig over het effect van introductie van een innovatiebox op de hoeveelheid R&D. Sommige studies laten geen effect zien, terwijl andere studies een positief effect laten zien. De studie die in onze ogen het meest betrouwbaar is (Mohnen et al., 2017), die gebaseerd is op de eerdere evaluatie van de Nederlandse innovatiebox, laat een positief effect zien.

Hierbij is een aantal kanttekeningen relevant:

- De data die de meeste studies gebruiken dateren van vóór of net na 2015. Vanaf dat jaar zijn de afspraken die in het kader van het BEPS-project van de OESO gemaakt zijn door diverse landen doorgevoerd in de vormgeving van de patentbox. Dit betekent dat de bevindingen van die studies niet één-op-één te vertalen zijn naar de situatie nu;
- Een uitdaging voor studies die het effect van de introductie van een patentbox proberen te meten is dat de introductie van zo'n instrument waarschijnlijk geen willekeurig gegeven is: landen die verwachten ervan te profiteren zullen sneller het instrument introduceren. Dit leidt tot overschatting van het effect. Studies die op landenniveau een difference-in-differences analyse doen, zijn daardoor minder geloofwaardig. Daarnaast speelt bij dergelijke studies ook dat het moeilijk is om het effect van de innovatiebox te scheiden van andere effecten die invloed hebben op uitgaven aan R&D;
- Er kan in microstudies vaak maar moeilijk gecontroleerd worden voor de hoeveelheid R&D die ondernemingen in andere landen doen. Voor internationale ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox zijn S&O-uitgaven in andere landen bijvoorbeeld niet beschikbaar in de CBS-Microdata. Dat betekent dat niet is uit te

sluiten dat hogere uitgaven in Nederland gepaard gaan met lagere uitgaven in andere landen en dat dus sprake is van een '*beggar-thy-neighbour*' effect;

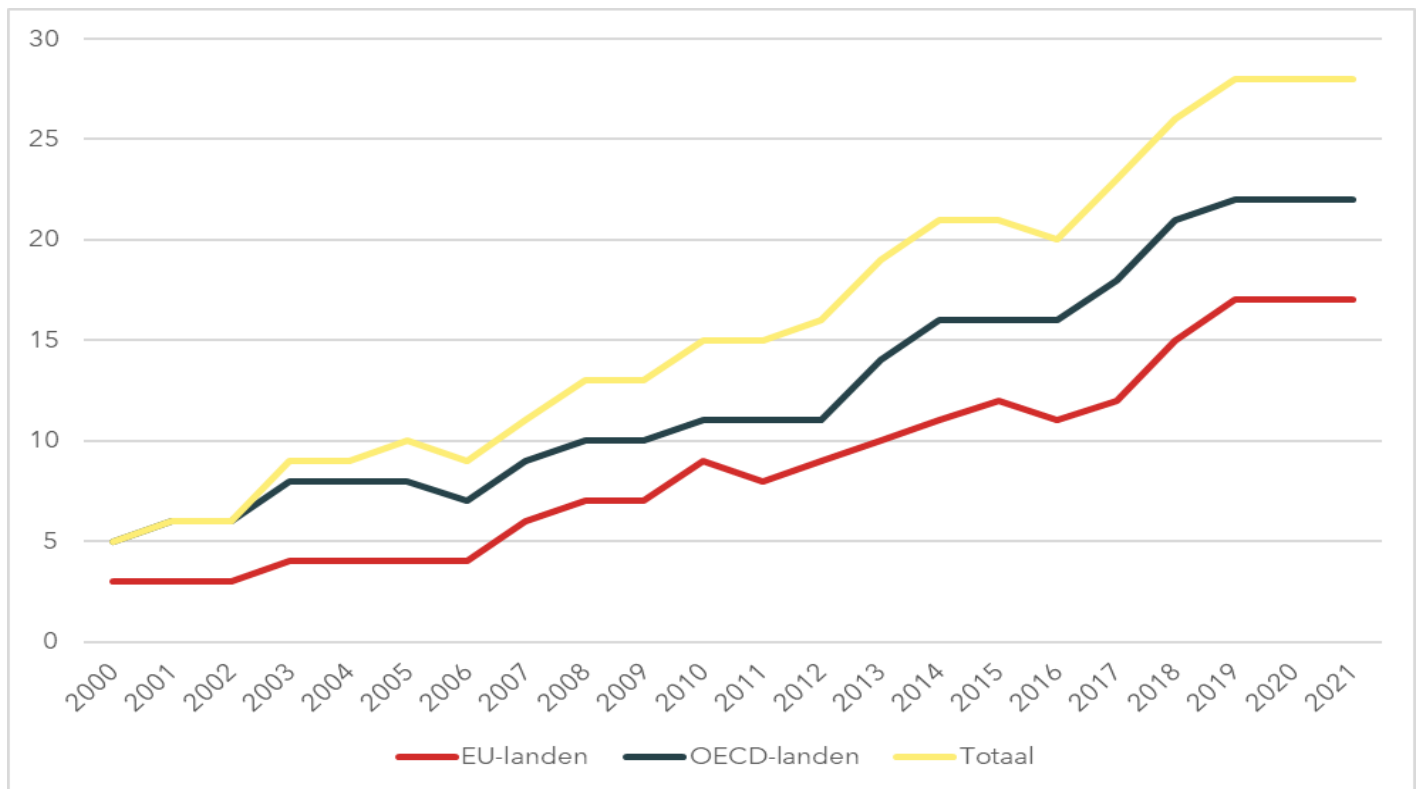
- De meeste studies maken gebruik van patentdata. Studies die een meer directe maat van R&D-inspanningen van bedrijven gebruiken zijn zeldzamer. Het effect van patentboxen op R&D-investeringen is daarmee beperkt onderzocht in de wetenschappelijke literatuur. Hogere orde effecten, zoals spill-overs van de additionele investeringen of het effect op productiviteit die het gevolg kunnen zijn van het hebben van een innovatiebox, zijn niet empirisch onderzocht.

4 Internationale vergelijking

4.1 Introductie

De afgelopen twee decennia is het aantal OESO- en EU-landen dat winstgerelateerde fiscale stimuleringsmaatregelen voor R&D en innovatie aanbiedt vergelijkbaar met de innovatiebox (in het Engels patent boxes genoemd) gestaag toegenomen (zie Figuur 4.1). In 2021 boden 22 van de 38 OESO-landen dergelijke regelingen op nationaal of sub-nationaal niveau aan. In 2000 waren dit nog slechts vijf OESO-landen (Frankrijk, Ierland, Israël, Korea en Spanje). Ook in de EU is het aantal landen dat deze stimuleringsmaatregelen aanbiedt de afgelopen twee decennia toegenomen, van drie tot 17 landen.

Figuur 4.1 Aantal landen met winstgerelateerde fiscale stimuleringsmaatregelen voor R&D en innovatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

Box 4.1 Landen zonder innovatiebox/patentbox: Zweden als voorbeeld

Sommige landen kennen geen stimuleringsmaatregelen zoals de innovatiebox waarbij er effectieve korting op de winstbelasting wordt gegeven, maar enkel belastingsteun voor R&D-uitgaven. Dit relateert aan één van de vragen van het toetsingskader fiscale regelingen (onderzoeksvraag 5 uit Tabel 1.1). Het laat zien dat landen die geen fiscale subsidies gebruiken desondanks hoge niveaus van investeringen in R&D kunnen bereiken. Een van deze landen is Zweden (andere landen zijn o.a. Duitsland, Denemarken, Finland, Noorwegen, Oostenrijk).¹⁵¹ In Zweden is er relatief weinig beleidsdiscussie geweest over de mogelijkheid van een dergelijke regeling. Zweden investeert veel in R&D-

¹⁵¹ OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation.

subsidies en in wetenschap (gemeten aan de hand van de OESO-maatstaf voor R&D-uitgaven van de publieke sector en de private sector samen ongeveer 3,5 procent van het bbp in 2020, terwijl Nederland ongeveer 2,3 procent van het bbp uitgaf aan R&D).¹⁵² Er is dus een sterke focus op subsidies voor R&D waarvan veel naar universiteiten gaat, in plaats van kortingen op belasting.¹⁵³ Het standaardtarief voor de winstbelasting in Zweden is 20,6 procent, hetgeen lager ligt dan het Nederlandse tarief van 25,8 procent voor winst boven de 200.000 euro en dit draagt bij aan het Zweedse vestigingsklimaat. Het is niet geheel duidelijk waarom ervoor is gekozen om geen patentbox in te voeren. In 2012 onderzocht de Zweedse commissie voor vennootschapsbelasting (SOU) mogelijke belastingregelingen om economische groei te stimuleren, waarbij een voorstel voor een patentbox werd afgewezen omdat dit te veel zou kosten.¹⁵⁴ De schatting was dat de invoering van een patentbox zou leiden tot budgettaire kosten van 4,4 - 6,3 miljard Zweedse kronen per jaar (tegen de wisselkoers per ultimo 2012 zou dit 0,5 - 0,8 miljard euro zijn). Hierbij werd uitgegaan van een vergelijkbare patentbox als in het Verenigd Koninkrijk qua opzet. Wel heeft het land een regeling voor het stimuleren van investeringen in R&D door bedrijven: Forskningsavdrag. Hiermee kunnen bedrijven een gedeelte van hun belastbaar inkomen aftrekken als ze investeren in R&D.¹⁵⁵

De kosten van deze fiscale maatregelen verschillen per land. Figuur 4.2 toont de schattingen van de kosten van de maatregelen in 2019 (of het laatste jaar) voor 23 landen waarvoor relevante gegevens beschikbaar zijn. België, Nederland en Israël geven relatief gezien de grootste bedragen uit als percentage van het bbp. In 12 van de 23 landen zijn de kosten minder dan 0,01 procent van het bbp. In absolute bedragen is het budgettaire beslag het grootst in de Verenigde Staten, gevolgd door Nederland en België.

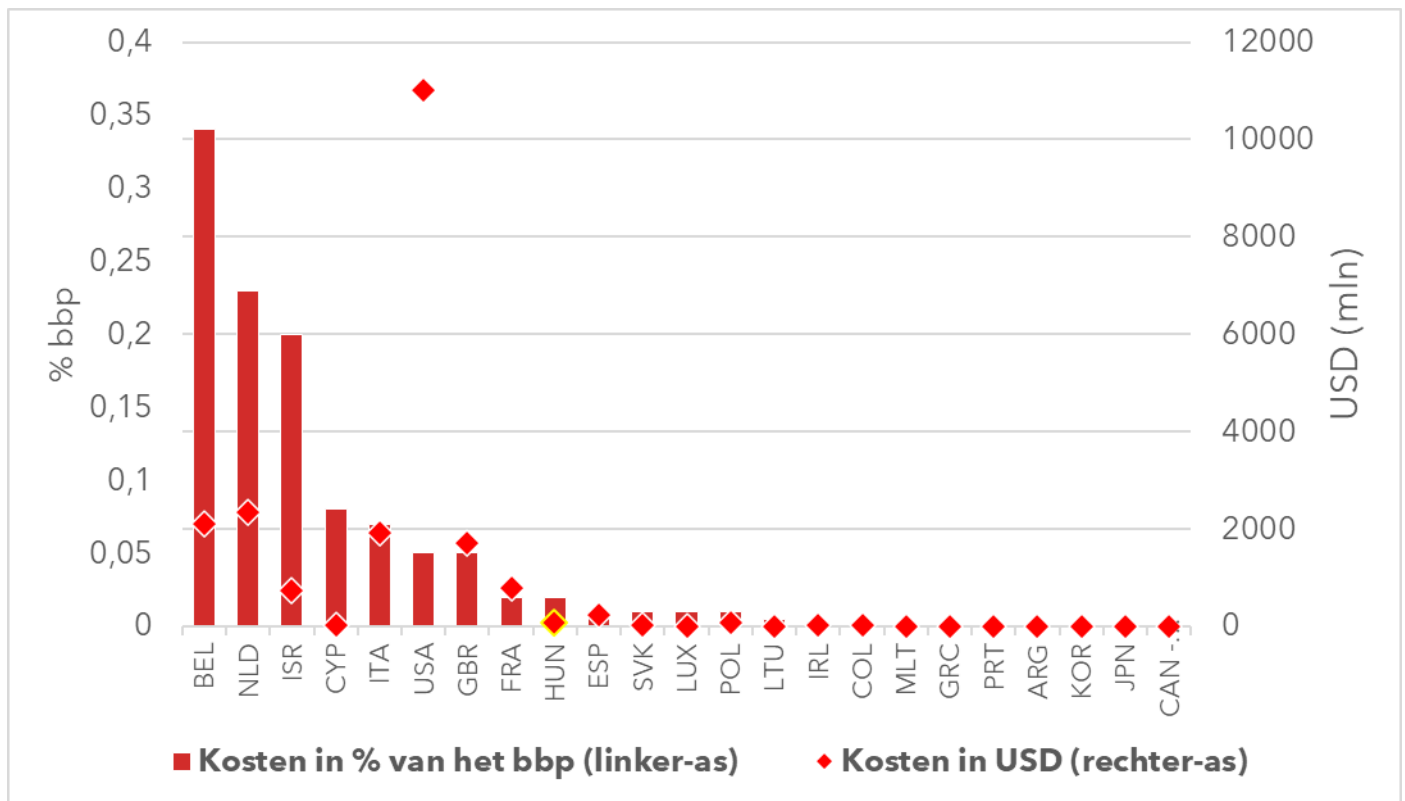
¹⁵² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Main Science and Technology Indicators (MSTI) database 2023 - https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB

¹⁵³ Zie bijvoorbeeld ook figuur 7 in OESO (2021). OESO R&D tax incentives database, 2021 edition. Hier worden landen vergeleken op directe overheidssubsidies voor R&D en kortingen op belasting voor R&D

¹⁵⁴ <https://www.ifn.se/media/fmqslrlo/2022-stavl%C3%B6v-svensson-evaluation-of-the-r-d-tax-incentives-in-sweden.pdf>

¹⁵⁵ <https://www.nordichq.com/rd-tax-breaks-and-incentives/#Sweden>

Figuur 4.2 Kosten van winstgerelateerde fiscale steunmaatregelen voor R&D en innovatie in 2019 (links als percentage van het bbp en rechts in mln. USD)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

4.2 Kenmerken waarin regelingen verschillen

Er zijn twee hoofdcategorieën van factoren die de voordelen uit de fiscale stimuleringsmaatregelen beïnvloeden (zie Figuur 4.3):¹⁵⁶ de scope (reikwijdte) van het regime en het belastingvoordeel. Deze twee hoofdcategorieën en de zes subcategorieën beïnvloeden dus ook de doelmatigheid van de regeling. Als gevolg van het BEPS-project van de OESO is een aantal harmoniserende stappen gezet. De belangrijkste punten zijn het vereiste substancecriterium met de nexusbreuk, criteria voor toegang tot de gunstige regimes (op het gebied van kwalificerende activa en inkomsten) en bepalingen over transparantie.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Gebaseerd op OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation
¹⁵⁷ [\[rijksfinancien.nl\]](https://rijksfinancien.nl)

Figuur 4.3 Belangrijkste kenmerken van winstgerelateerde fiscale stimuleringsmaatregelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation

De scope van het regime wordt bepaald door een aantal factoren:

- *In aanmerking komende belastingplichtigen en toelatingsvoorwaarden.* Meestal zijn dit belastingplichtigen die in een rechtsgebied vennootschapsbelasting moeten betalen, waarbij sommige landen dit uitbreiden tot ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid (zoals Frankrijk en Italië). In de meeste landen zijn fiscale stimuleringsmaatregelen toegankelijk voor bedrijven van elke omvang. In Nederland hebben kleine belastingplichtigen¹⁵⁸ genoeg aan een S&O-verklaring. Bepaalde landen stellen verdere eisen aan een belastingplichtige om in aanmerking te komen, bijvoorbeeld op het gebied van het creëren van banen of het bereiken van een bepaald investeringsniveau (zoals in Singapore).¹⁵⁹ In Israël moet een bedrijf minstens een bepaald percentage van de omzet (of absolute hoeveelheid) investeren in R&D. Andere landen versmallen de scope naar bepaalde technologieën/sectoren. Dit is bijvoorbeeld het geval in Japan (daar wordt het beperkt tot medische technologie en medicamenten, technologie voor de primaire sector, IoT (Internet of Things) en autonome bediening van objecten);
- *De kwalificerende activa en eisen aan de ontwikkeling van IP.* Diverse activa op het gebied van intellectueel eigendom kunnen onder de regelingen vallen: octrooien of soortgelijke rechten en auteursrechtelijk beschermde software behoren tot de meest voorkomende categorieën. Minder vaak voorkomende categorieën zijn weesgeneesmiddelen¹⁶⁰ en bedrijfsgeheimen. In de verschillende landen varieert het van nauw omschreven regelingen tot brede regelingen (zowel formele als informele vormen van bescherming). In bepaalde gevallen is er geen uitputtende lijst van in aanmerking komende activa, waardoor bepaalde categorieën impliciet in aanmerking komen;

¹⁵⁸ Kleinere belastingplichtigen: netto-groepsomzet < euro 250 miljoen over 5 jaar en/of bruto voordeel uit alle immateriële activa < euro 37,5 miljoen over 5 jaar. Zie [\[belastingdienst.nl\]](https://belastingdienst.nl)

¹⁵⁹ [https://www.edb.gov.sg/content/dam/edb-en/how-we-help/incentive-and-schemes/IDI%20circular%20\(Jan2020\).pdf](https://www.edb.gov.sg/content/dam/edb-en/how-we-help/incentive-and-schemes/IDI%20circular%20(Jan2020).pdf)

¹⁶⁰ Weesgeneesmiddelen (in het Engels: *orphan drugs*) zijn geneesmiddelen voor een zeldzame dodelijke of chronisch invaliderende ziekte, waardoor het geneesmiddel waarschijnlijk niet winstgevend is (en er dus sprake is van marktfalen). Zie: <https://www.ema.europa.eu/en/glossary/orphan-medicine>

- *De inkomsten die kwalificeren voor het belastingvoordeel.* In de meeste landen vallen vrij veel inkomsten uit de commercialisering van IP onder de scope van de regeling (zie figuur 4.6 voor verdere toelichting).

Box 4.2 MKB

Sommige landen kiezen ervoor om de fiscale regeling toegankelijker te maken voor het mkb. Er zijn twee landen waarbij uitsluitend het mkb gebruik kan maken van de regeling: in China en Zuid-Korea. In Zuid-Korea kunnen middelgrote bedrijven alleen gebruikmaken van de winstgerelateerde regeling als er een overdracht van technologie plaatsvindt tussen nationale bedrijven. Een van de twee regelingen in China (de TSME) is alleen beschikbaar voor mkb-bedrijven. In een aantal landen kan het mkb gebruikmaken van de regeling onder minder strikte voorwaarden. In Nederland hebben kleine belastingplichtigen genoeg aan een S&O-verklaring (en is dus geen aanvullend juridisch ticket nodig). Ook in Frankrijk, Ierland, Zuid-Korea, Israël, Turkije, Cyprus en Malta kunnen kleine belastingplichtigen kwalificeren met innovaties die lijken op patenten en auteursrechtelijke beschermde software als ze zijn gecertificeerd door een bevoegde overheidsinstantie.

Deze drie ontwerpkenmerken beïnvloeden de scope van de belastingvermindering. Hoe ruimer de scope van de regeling, des te gunstiger voor bedrijven. De belastingvoordelen worden verder beïnvloed door drie onderliggende factoren:

- *Het preferentiële belastingtarief van de regeling.* Het belastingvoordeel kan óf in de vorm van een vrijstelling van in aanmerking komende winst worden gegeven óf in de vorm van een verlaagd belastingtarief. In sommige landen geldt het tarief slechts gedurende een vooraf bepaalde periode (zoals in Tsjechië, Japan en Griekenland);
- *Vaststelling van de belastinggrondslag.* Het vaststellen van de grondslag is een belangrijke factor in het uiteindelijke belastingvoordeel voor ondernemingen. Hierbij gaat het om hoe uitgaven, uitgaven in het verleden en verliezen worden behandeld. Ook hoe de nexusratio wordt berekend is onderdeel van het vaststellen van de grondslag. Een belangrijk element dat van invloed is op de belastinggrondslag is of het belastingtarief waartegen kosten en verliezen in mindering worden gebracht overeenkomt met het belastingtarief waartegen de inkomsten uit IP worden belast (anders profiteert een onderneming dubbel). In navolging van BEPS Action 5 moeten landen ervoor zorgen dat in de regelingen lopende uitgaven en verliezen in verband met IP tegen hetzelfde tarief worden afgetrokken en dat alleen het deel van de winst dat betrekking heeft op de door de belastingplichtige verrichte R&D in aanmerking komt voor aftrek (met de nexusratio). Verschillen in het soort uitgaven die als verbonden kosten voor het IP worden beschouwd (om te komen tot een nettobedrag van de inkomsten uit intellectuele eigendom) bepalen of deze uitgaven kunnen worden afgetrokken tegen het volle tarief (gunstiger voor bedrijven) of tegen het tarief van de regeling (minder gunstig). In België zijn rentekosten bijvoorbeeld niet kosten die verbonden zijn aan het IP, waardoor ze tegen het volle tarief kunnen worden afgetrokken, in tegenstelling tot in Nederland (in Nederland is het casusspecifiek). In het Verenigd Koninkrijk maken financiële kosten ook geen deel uit van de berekening. R&D-uitgaven uit het verleden kunnen in sommige landen (onder andere Ierland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Israël en de VS) tegen het volle tarief worden afgetrokken (wat gunstiger is voor bedrijven) en in andere landen (zoals in België, Portugal, Frankrijk) moeten deze uitgaven die oorspronkelijk tegen het wettelijke belastingtarief werden afgetrokken, worden geherwaardeerd tegen het tarief van de regeling (dit is dus minder gunstig voor bedrijven). In Nederland moeten deze uitgaven worden 'ingelopen' tegen het normale tarief. De striktheid van deze 'recapturing' methode hangt af van het aantal jaren waarvoor uitgaven moeten worden ingehaald. Bij de behandeling van verliezen zijn er drie gebruikte methoden, waarbij de *reduced value* methode wordt beschreven als het meest gunstig voor bedrijven, gevolgd door de *recapture* methode en de *separate loss* methode. De gedachte hierachter is dat als bedrijven in de toekomst niet voldoende winst maken met het

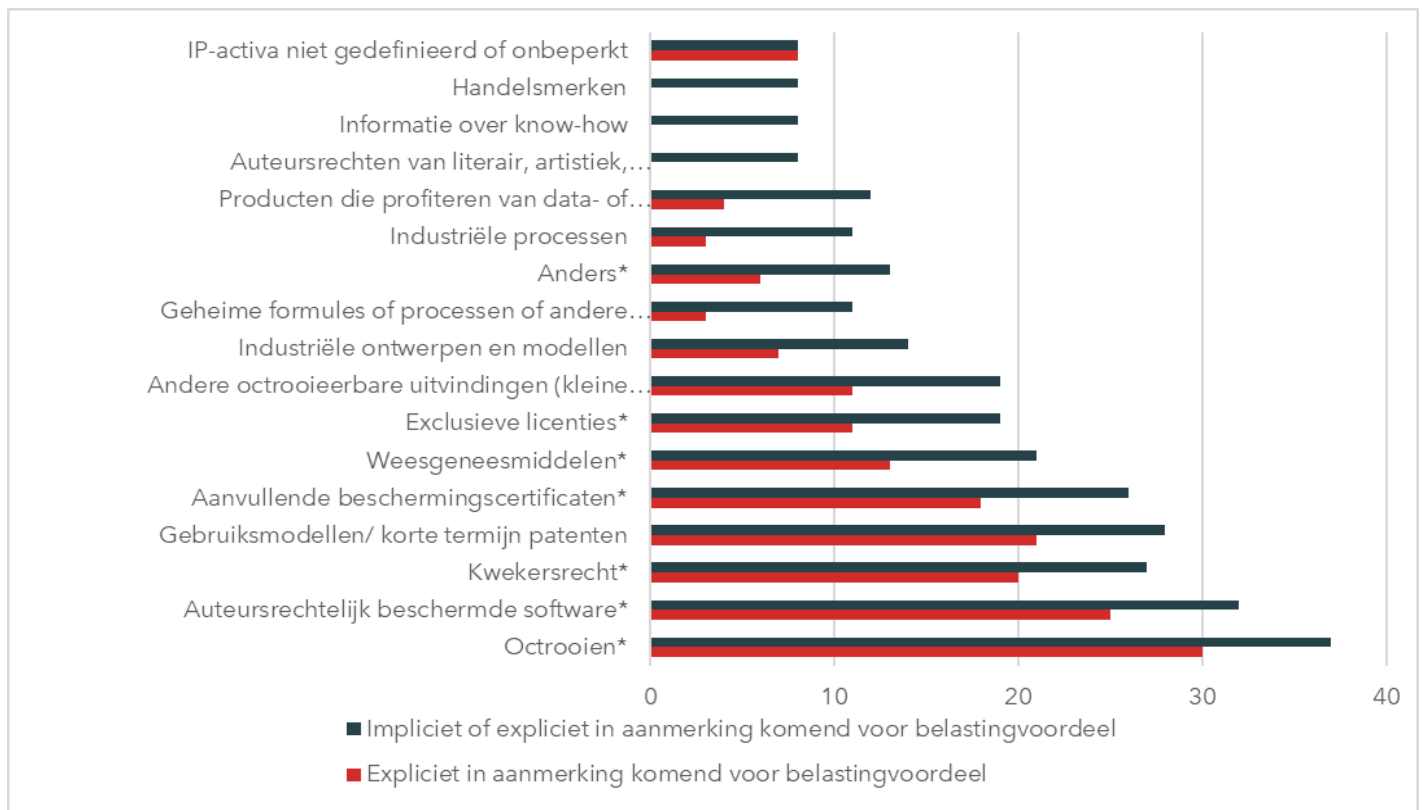
immaterieel activum, de ingelopen verliezen wellicht nooit helemaal kunnen worden ingelopen.¹⁶¹ Wat echter gunstiger is aan de recapture methode voor bedrijven, is dat innovatieverliezen in beginsel tegen het reguliere tarief kunnen worden verrekend (hierdoor hebben bedrijven een groter liquiditeitsvoordeel van de verliesverrekening). Het zal variëren per bedrijf welke methode daadwerkelijk het meest gunstig is;

- *Beperkingen op belastingvoordelen en de behandeling van niet-gebruikte voordelen.* In de meeste landen is er geen limiet aan de belastingvoordelen. Aangezien de belastingvermindering wordt verleend door middel van een belastingaftrek, kan het voorkomen dat een onderneming weliswaar winst behaalt uit IP, maar niet voldoende belastbaar inkomen heeft om de aftrek volledig te benutten. In België en Cyprus mag het gebruik van de belastingaftrek de onderneming niet in een verliespositie brengen (de aftrek is dus beperkt tot het belastbare inkomen van de onderneming, waarbij ongebruikte aftrekposten worden overgedragen naar toekomstige perioden), in Japan gaan ongebruikte belastingvoordelen verloren en in Hongarije is de aftrek beperkt tot 50 procent van het belastbaar inkomen, waarbij het ongebruikte bedrag wordt overgedragen naar toekomstige perioden.

Figuur 4.4 toont de verschillende soorten kwalificerende activa en in hoeveel regelingen deze zijn opgenomen. Deze activa moeten tot stand zijn gekomen door een R&D-project (voor de BEPS Action 5 minimum standaard moet dit worden gewaarborgd middels de nexusratio). Bij alle regelingen vallen octrooien binnen de scope en de meeste landen breiden dit uit naar IP-activa die vergelijkbaar zijn met octrooien. In de meeste landen valt ook auteursrechtelijk beschermde software uitdrukkelijk onder de regeling, net als kwekersrechten en gebruiksmodellen of kortlopende octrooien. Nederland is voorloper geweest in het opnemen van biologische gewasbeschermingsmiddelen onder de innovatiebox (andere landen hebben dit later in hun regelingen opgenomen). Activa als weesgeneesmiddelen of bedrijfsgeheimen behoren niet vaak tot de kwalificerende activa.

¹⁶¹ Bij de reduced value methode (gebruikt door o.a. Ierland) kunnen IP-verliezen worden afgetrokken van de omzet, maar tegen het tarief van de regeling met een aftrek of krediet; bij de recapture methode (zoals in Nederland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) kunnen IP-verliezen ook worden ingetrokken, maar moeten ze worden ingelopen voordat IP-winsten tegen het gunstige tarief mogen worden belast; bij de separate loss methode (toegepast in o.a. Polen en Portugal) kunnen IP-verliezen alleen worden gebruikt om IP-omzet te compenseren (en dus niet worden afgetrokken van de normale omzet).

Figuur 4.4 Hoeveelheid regelingen waarin de verschillende typen kwalificerende activa onder vallen in 2021. De activa met * vallen onder de Nederlandse innovatiebox.



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation

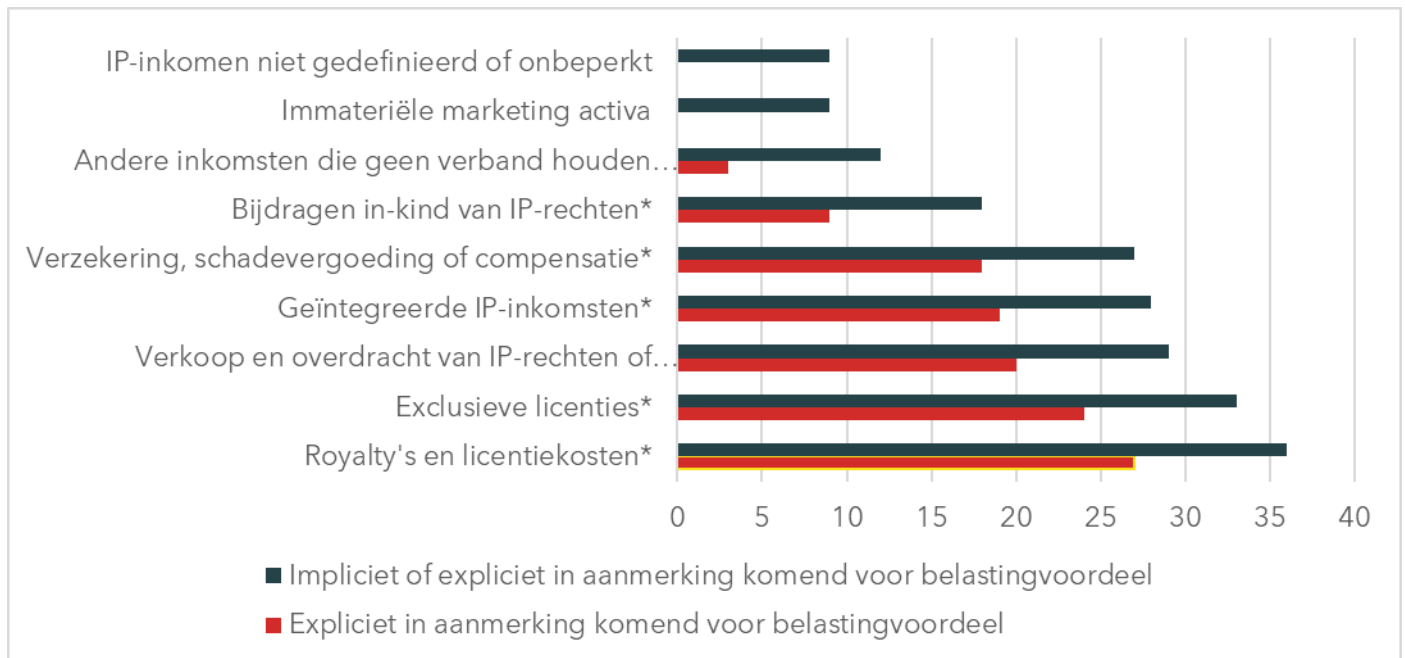
Ook stellen de meeste landen eisen aan de ontwikkeling van het IP: 28 van de 37 onderzochte regelingen van de OESO-studie vereisen dat de belastingplichtige zelf de onderliggende R&D-activiteiten verricht die tot het in aanmerking komende IP hebben geleid. In de meeste gevallen wordt de scope uitgebreid van zelf ontwikkeld IP tot IP dat voortvloeit uit de uitbesteding van R&D aan niet-verbonden partijen. Verworven IP en IP dat voortvloeit uit de uitbesteding van R&D aan verbonden partijen moet wel verder worden ontwikkeld door de belastingplichtige om in aanmerking te komen. R&D-activiteiten hoeven zelden uitsluitend plaats te vinden in het land waar de belastingplichtige is gevestigd. De meeste regelingen stellen geen geografische beperkingen aan de plaats waar de belastingplichtige R&D-activiteiten verricht (met uitzondering van Zwitserland, Zuid-Korea en Turkije) of waar de R&D-kosten worden uitbesteed (met uitzondering van Zuid-Korea en Turkije). In Nederland komt alleen R&D uitgevoerd in een EU-lidstaat in aanmerking voor een S&O-verklaring en dus voor het toegangsticket voor de innovatiebox.

Een aantal landen (17 van de in de OESO-studie bekeken landen, inclusief Nederland) staat toe dat de winsten vanaf de datum van de IP-aanvraag onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor de regeling. Vier landen (inclusief Nederland) hebben een terugvorderingsclausule om ervoor te zorgen dat de onderneming alle (onterecht) ontvangen belastingvoordelen terugbetaalt. In het Verenigd Koninkrijk komen ondernemingen wel in aanmerking voor de patent box vanaf het moment van de aanvraag, maar ontvangen zij pas voordeel vanaf de verlening van het octrooi. Ierland laat de keuze wanneer de voordelen worden ontvangen aan de onderneming zelf.

In de meeste landen is het economische eigendom van het IP voldoende om in aanmerking te komen voor vrijstelling (behalve in Zuid-Korea en Turkije).

Figuur 4.5 toont de verschillende soorten inkomsten uit de commercialisering van IP en in hoeveel regelingen deze soorten inkomsten zijn opgenomen. Royalty's en licentievergoedingen vallen onder alle regelingen (behalve Griekenland). Verder vallen in de meeste landen inkomsten uit de verkoop of overdracht van IP-activa, of op de bijbehorende vermogenswinst (dit laatste is het geval in o.a. Nederland en Italië en is minder gunstig voor bedrijven) onder de regeling. Inkomsten uit IP die zijn verwerkt in producten of processen komen in de meeste landen ook in aanmerking. Sommige landen (Zuid-Korea, Spanje, Portugal en Frankrijk) stellen eisen aan de typen transacties van de verkoop/overdracht van IP die in aanmerking komen voor de regeling, om misbruik te voorkomen.

Figuur 4.5 Hoeveelheid regelingen waarin de verschillende typen kwalificerende inkomsten uit IP onder vallen in 2021. De inkomsten met * vallen onder de Nederlandse innovatiebox.



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation

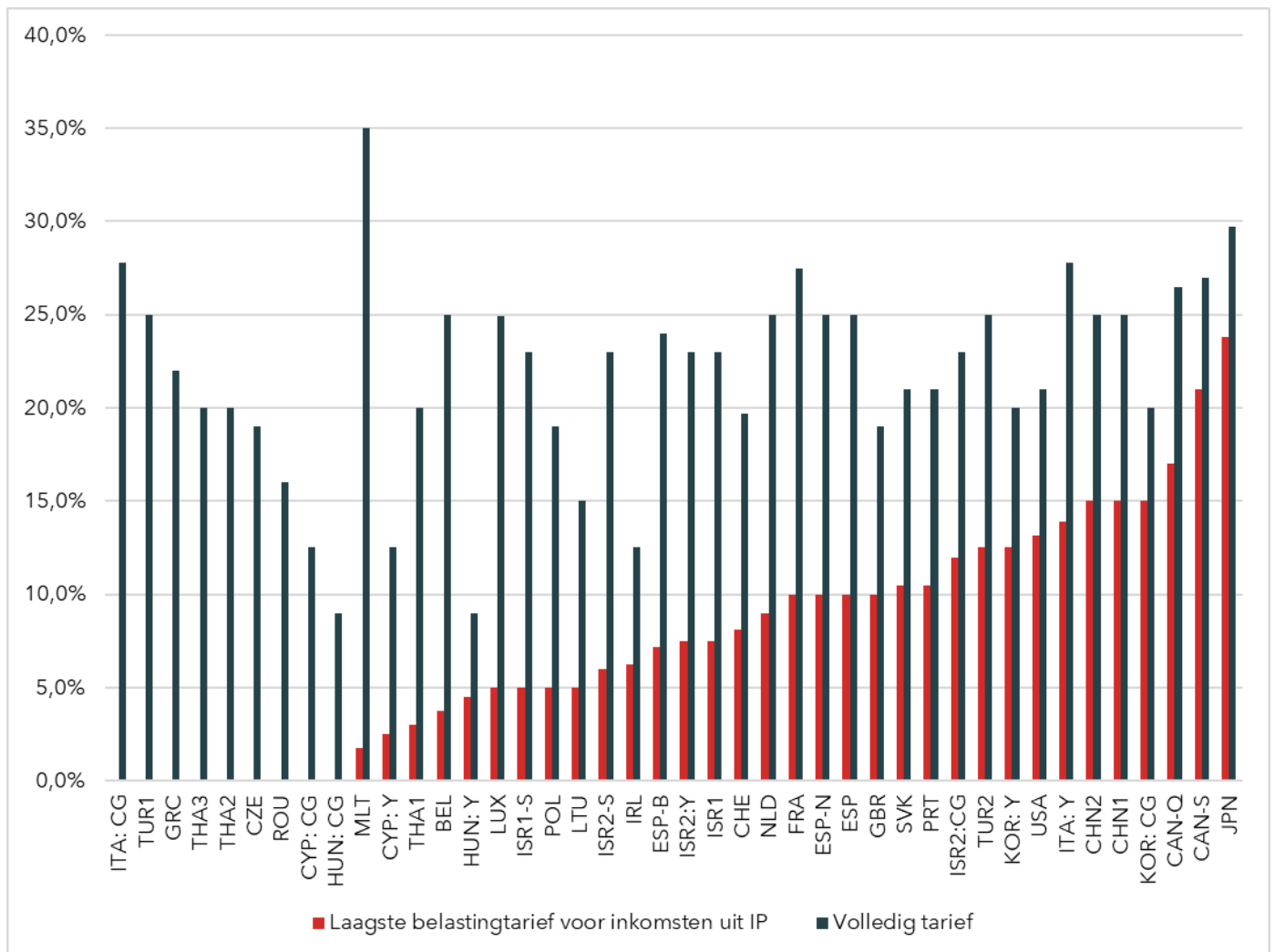
Zoals weergegeven in onderstaande Figuur 4.6, variëren de tarieven van regelingen van 0 procent tot 23,8 procent en het volledige belastingtarief varieert van 9 procent tot 35 procent. Van de onderzochte regelingen bedraagt de gemiddelde verlaging 65 procent van het volle tarief (in Nederland is de maximale verlaging ongeveer 65 procent van het volledige tarief: 100 procent - 9 procent/25,8 procent). Japan kent de kleinste verlaging (20 procent van het volle tarief). In sommige landen is sprake van een volledige vrijstelling van IP-winsten.

In Tsjechië is het verlaagde tarief alleen beschikbaar gedurende de eerste tien jaar dat een onderneming actief is en in Japan is het verlaagde belastingtarief alleen van toepassing gedurende de eerste vijf jaar na oprichting. In Italië moet de onderneming minstens 90 procent van de vermogenswinst herinvesteren in het onderhoud of de ontwikkeling van andere immateriële activa vóór het einde van het tweede belastingjaar volgend op het jaar van vervreemding, om toegang te krijgen tot de volledige vrijstelling op vermogenswinst. In België is het belastingvoordeel voor de verkoop van IP afhankelijk van het gebruik van de opbrengst van de verkoop en overdracht van IP voor uitgaven aan ander IP binnen vijf jaar. In Singapore hangt het tarief af van de hoeveelheid

investeringen van het bedrijf en hoeveel hoogwaardige banen er worden gecreëerd (zie paragraaf 4.3.3). Kortom, er zijn veel variabelen om een patent box of innovatiebox juist meer of minder precies te richten en meer of minder genereus te maken.

Bijna alle landen met een winstgerelateerde fiscale regeling kennen ook uitgaven-gerelateerde regelingen om R&D te stimuleren.¹⁶² Het is belangrijk om in ogenschouw te nemen dat hoewel sommige landen gelijksoortig kunnen zijn qua vormgeving van de winstgerelateerde regeling, het vestigingsklimaat voor bedrijven behoorlijk kan verschillen door de vormgeving van andere regelingen (en uiteraard de hoogte van het reguliere vpb-tarief). In alle landen behalve Nederland (via het S&O-ticket) is het niet verplicht om gebruik te maken van de uitgavengerelateerde regeling om gebruik te kunnen maken van de box. In een aantal landen (Zwitserland, Litouwen) moeten bedrijven de belastingvoordelen van de uitgavengerelateerde regeling inlopen voordat ze gebruik kunnen maken van de winstgerelateerde regeling.

Figuur 4.6 Laagste belastingtarief voor inkomsten uit IP en volledig belastingtarief, 2021



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation

¹⁶² OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation.

4.3 Casestudies

Onderstaand volgt een viertal casestudies. Hierbij zijn in samenspraak met de opdrachtgever landen gekozen die dicht bij Nederland staan. De vier landen die we nader in detail bekijken zijn België, Ierland, Singapore en het Verenigd Koninkrijk. Op basis van openbare bronnen zijn voor zover mogelijk de opzet, de uitvoering en het gebruik van de regeling in kaart gebracht. Ook zijn waar mogelijk bevindingen van evaluaties van de regeling opgenomen in de casestudies.

Onderstaande Tabel 4.1 toont een kort overzicht van hoe de regelingen van de vier bestudeerde landen zich verhouden ten opzichte van Nederland. Bepaalde ontwerpfactoren/aspecten van de regeling zijn belangrijker voor de grondslag (en dus hoe genereus de regeling uiteindelijk is) dan andere. Eerder onderzoek van de EU Tax Observatory stelt dat de regeling van Ierland even genereus is als de innovatiebox en dat de regeling in België iets minder genereus is.¹⁶³

Tabel 4.1 Kort overzicht hoe de winstgerelateerde regelingen in de vier bestudeerde landen zich verhouden t.o.v. Nederland op verschillende ontwerpfactoren/aspecten (Nederland = 0). Een + betekent dat de regeling gunstiger is voor bedrijven, en een - betekent dat de regeling minder gunstig is voor bedrijven

Ontwerpfactor	België	Ierland	Singapore	Verenigd Koninkrijk
Tarief	++	+	+	-
Kwalificerende activa	-	-	-	-
Kwalificerende inkomsten	0	-	0	...
Eisen ontwikkeling IP	0	0	onbekend	0
Aftrekken gemaakte kosten	0	+	onbekend	+
Behandeling IP-verliezen	0	+	onbekend	0
Maximum steunbedrag of limiet aan aantal jaren	-	0	-	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

4.3.2 België

Opzet van de regeling

In 2016 is in België de innovatieaftrek ingevoerd als vervanger van de in 2007 ingevoerde octrooiaftrek, om innovatie door R&D en de commercialisering van IP te stimuleren. De overgangsregeling van de octrooiaftrek liep van 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2021. In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de innovatieaftrek. In België kunnen netto-inkomsten voortvloeiend uit IP-rechten voor 85 procent worden vrijgesteld van vpb.¹⁶⁴ Het effectieve tarief komt hiermee vrij laag uit op 3,75 procent, tegenover het normale vpb-tarief van 25 procent. Voor mkb-

¹⁶³ Zie figuur 9 op p.28: <https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2021/11/EU-Tax-Observatory-Report-3-Tax-Competition-November-2021-1.pdf>

¹⁶⁴ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/innovatieaftrek>

ondernemingen is dit zelfs 3 procent. De aftrek vindt plaats na de DBI-aftrek¹⁶⁵ en voor de aftrek voor risicokapitaal, de aftrek van vorige verliezen en de investeringsaftrek. Binnenlandse vennootschappen en buitenlandse vennootschappen met een Belgische vaste inrichting komen hiervoor in aanmerking.

De IP-rechten die in aanmerking komen voor de aftrek zijn:

- een octrooi;
- aanvullend beschermingscertificaat;
- kwekersrechten;
- auteursrechtelijk beschermde software (dit moet voortvloeien uit een onderzoeks- of ontwikkelingsproject- of programma);
- weesgeneesmiddelen;
- data- en/of marktexclusiviteit voor gewasbeschermingsmiddelen, geneesmiddelen voor menselijk of dierlijk gebruik.

In tegenstelling tot in Nederland vallen industriële processen ook onder de kwalificerende activa. Tegelijkertijd vallen in België andere patenteerbare inventies van kleine belastingplichtigen niet onder de kwalificerende activa, waar dit in Nederland wel het geval is.¹⁶⁶ Nieuw ten opzichte van de octrooiaftrek is ook dat de innovatieaftrek al kan worden toegepast vanaf het belastbaar tijdperk waarin een kwalificerend eigendomsrecht wordt aangevraagd en dus niet slechts vanaf de verlening van het octrooi.¹⁶⁷

Auteursrechtelijk beschermde software wordt voor de toepassing van de innovatieaftrek als een intellectueel eigendomsrecht beschouwd wanneer het voortvloeit uit een onderzoeks- of ontwikkelingsprogramma zoals gedefinieerd in het kader van de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. Hiervoor kan een onderneming of de belastingadministratie een bindend advies vragen aan de federale overheidsdienst Belspo (Belgian Science Policy Office).¹⁶⁸ Om het innovatieve karakter van de software te beoordelen kijkt Belspo naar vijf zelf gedefinieerde kerncriteria en volgt het een stappenplan dat is geïnspireerd op Nederland en Frankrijk, alvorens een attest uit te reiken.¹⁶⁹

Bij vergoedingen voor de vervreemding van een kwalificerend intellectueel eigendomsrecht geldt dat als deze innovatie-inkomsten worden betaald tussen verbonden ondernemingen, ze slechts in aanmerking komen voor de toepassing van de innovatieaftrek voor zover ze marktconform zijn ("at arm's length"), met andere woorden niet hoger dan wat zou zijn overeengekomen tussen onafhankelijke ondernemingen.

Uitvoering van de regeling

Het bepalen van de innovatie-inkomsten en -uitgaven moet in principe per IP gebeuren. Wanneer dit praktisch gezien niet mogelijk is kan dit ook per type product of dienst of per groep van producten of diensten die voortvloeien uit IP. De innovatieaftrek wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

*Innovatieaftrek = netto innovatieinkomsten * 85% * nexusbreuk*

¹⁶⁵ De DBI (Definitief Belaste Inkomsten)-aftrek is een regeling bedoeld om dubbele belasting te voorkomen, waarbij vennootschappen onder bepaalde voorwaarden dividenden en meerwaarden uit aandelen in andere vennootschappen voor 100 procent kunnen aftrekken van de winst. Zie [kbc.be]

¹⁶⁶ Zie par. 37 van: OESO (2015). BEPS Action 5 report

¹⁶⁷ <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=0a886975-366b-4745-b3cc-89a57ad36b17v>

¹⁶⁸ Rekenhof (2021). Steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling in de vennootschapsbelasting

¹⁶⁹ https://www.belspo.be/belspo/fiscal/fiscinnov_nl.stm

Alleen de netto-inkomsten komen in aanmerking voor de aftrek. Dit is een verandering ten opzichte van de octrooiaftrek, waar met bruto-inkomsten werd gerekend. De netto innovatie-inkomsten betreffen de bruto innovatie-inkomsten minus de directe kosten voor O&O van het IP. Voor de bruto innovatie-inkomsten moet de meerwinst worden berekend met behulp van de transfer pricing principes uit de OESO-richtlijnen.¹⁷⁰ De aftrek is beperkt tot het belastbare inkomen van bedrijven en zij kunnen hierdoor niet in een verliespositie komen. De niet-gebruikte innovatieaftrek kan worden overgedragen naar volgende belastbare periodes.¹⁷¹ Er bestaat een uitgebreide documentatieplicht, zowel op het vlak van de inkomsten als de uitgaven (track & tracing-principe). Ondernemingen moeten een analytische boekhouding bijhouden en ook moet bij de aangifte van vennootschapsbelasting een specifieke bijlage gevoegd worden.

Net als in Nederland moet bij het berekenen van de belastinggrondslag rekening worden gehouden met kosten gemaakt in het verleden voor het immaterieel activum. Deze kosten worden verrekend voordat inkomsten de eerste keer in aanmerking komen voor vrijstelling onder de regeling. Deze 'recapturing' van kosten uit het verleden zorgt ervoor dat een deel van deze uitgaven die oorspronkelijk tegen het wettelijke belastingtarief werden afgetrokken, wordt geherwaardeerd tegen het tarief van de regeling.

Wat betreft de behandeling van de lopende uitgaven in verband met het activum: de aanverwante uitgaven voor intellectuele eigendom worden gelijkgesteld aan de totale uitgaven die worden berekend met het oog op de nexusbreuk. Hierbij wordt geen rekening gehouden met rentekosten en aftrek voor de afschrijving van gebouwen. In vergelijking met Nederland (in Nederland verschilt het per casus) betekent dit dat de regeling in België op dit aspect gunstiger is voor bedrijven (aangezien bijvoorbeeld rentekosten tegen het wettelijk tarief kunnen worden afgetrokken en niet tegen het tarief van de regeling). In België (en het Verenigd Koninkrijk) kan de nexusbreuk in uitzonderlijke omstandigheden worden weerlegd door bedrijven (in Nederland kan dit niet). In uitzonderlijke omstandigheden kan een nexusratio worden toegepast indien de belastingplichtige kan aantonen dat de berekende ratio representatief is voor de toegevoegde waarde aan het IP.

Bij onduidelijkheid over het bedrag van innovatie-inkomsten, kunnen bedrijven een fiscale ruling aanvragen bij de 'Dienst voorafgaande beslissingen in fiscale zaken' (DVB). In een dergelijke ruling wordt met FOD Financiën overlegd over de omvang van de innovatieaftrek. De ruling is voor een periode van vijf jaar geldig.¹⁷² Ook buitenlandse bedrijven die zich in België willen vestigen, kunnen gebruikmaken van een fiscale ruling.¹⁷³ Veel bedrijven doen een beroep op DVB om een ruling te verkrijgen over hun berekeningsmethode om de bruto-innovatie-inkomsten te bepalen. Van 2017 tot en met januari 2023 hebben er in totaal 643 rulings (voorafgaande beslissingen) plaatsgevonden.¹⁷⁴ Onderstaande figuur toont het aantal aanvragen voor rulings voor de innovatieaftrek en zijn voorganger, de octrooiaftrek. Het aantal aanvragen voor een voorafgaande beslissing bij de DVB is de laatste jaren sterk gestegen. Ongeveer de helft van de rulings voor de innovatieaftrek betreft de categorie van auteursrechtelijk beschermde software.¹⁷⁵ Deze softwarerulings zijn geldig voor drie jaar en kunnen verlengd

¹⁷⁰ Bij de bruto innovatie-inkomsten heeft de DVB vastgesteld dat aanvragers soms de neiging hebben om te veel indirecte kosten toe te wijzen aan de niet geoctrooieerde omzet met het oog op het verkrijgen van hogere bruto innovatie-inkomsten uit de geoctrooieerde omzet. Ook blijken sommige aanvragers in de berekening van restwinst rechtstreeks te vertrekken vanuit de EBIT in plaats van de kwalificerende omzet te gebruiken als vertrekbasis. Zie: FOD Financiën (2021). Jaarverslag DVB 2020. [[ruling.be](#)]

¹⁷¹ <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2235/54K2235001.pdf>

¹⁷² <https://www.innovatieaftrek.be/nl>

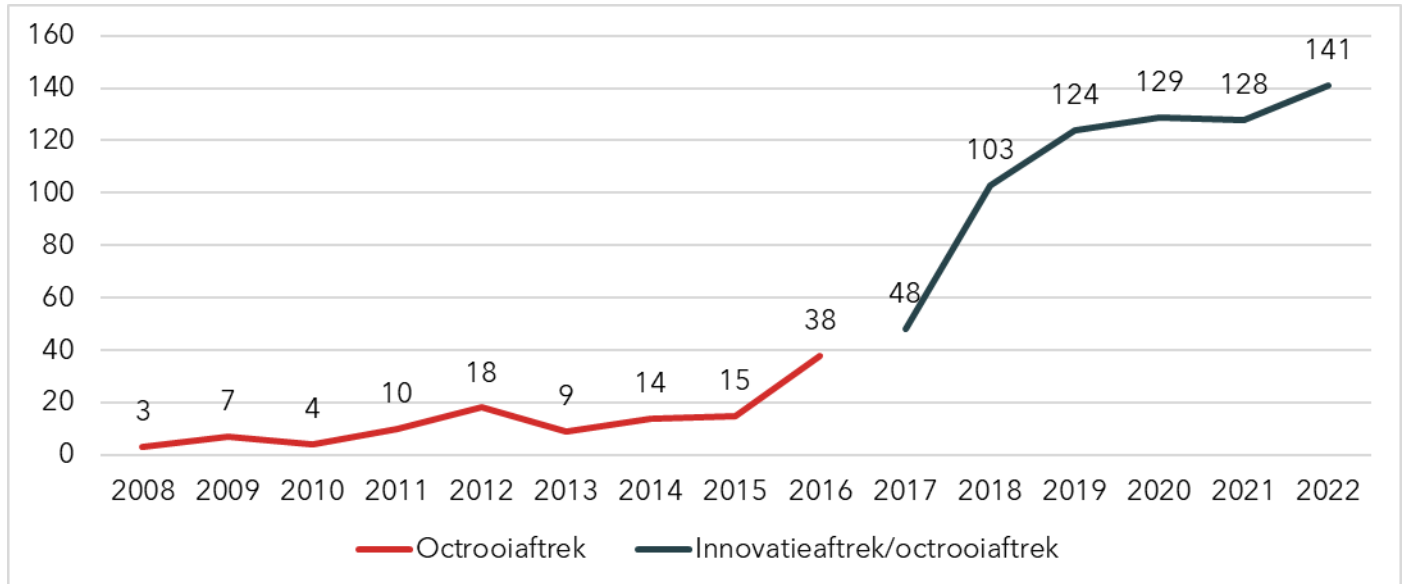
¹⁷³ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidi databank/fiscale-ruling-voorafgaande-beslissing>

¹⁷⁴ <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/search/nl/aftrek%20voor%20innovatie-inkomsten>

¹⁷⁵ Rekenhof (2021). Steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling in de vennootschapsbelasting

worden voor drie jaar. Naast softwarebedrijven, vragen vooral productie- en dienstverlenende ondernemingen (o.a. de bank- en verzekeringssector) en de distributiesector een rulling aan.

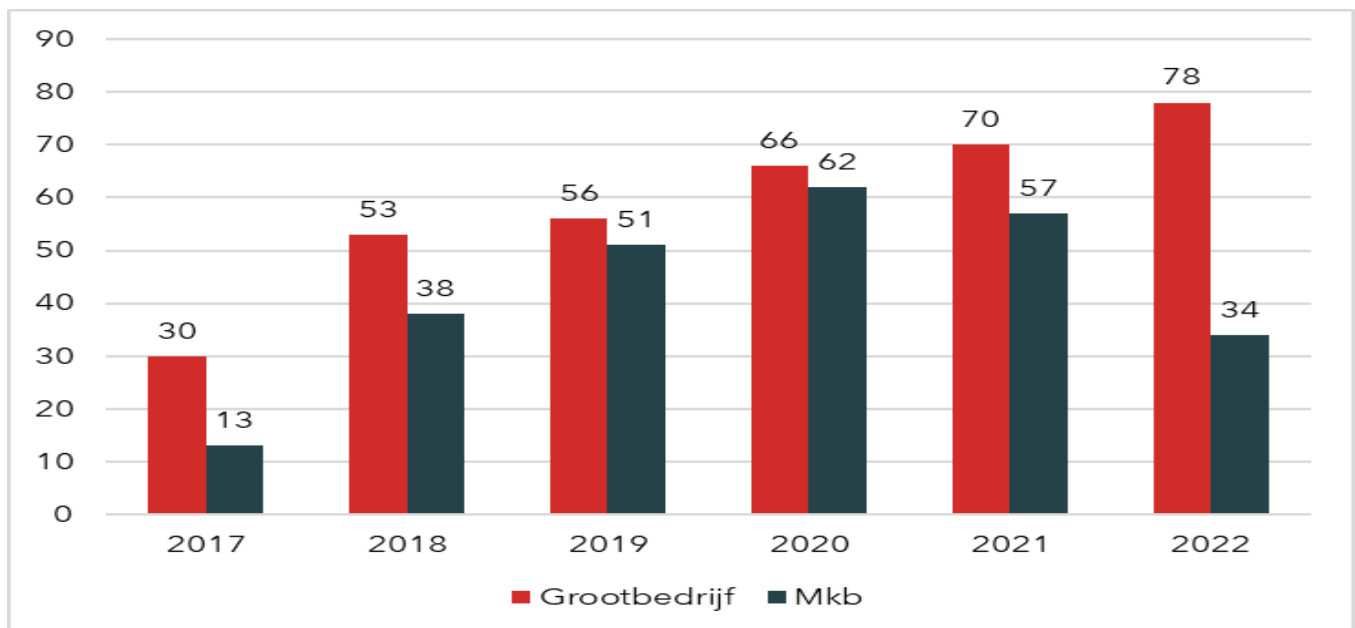
Figuur 4.7 Aanvragen voor rulings innovatieaftrek (en octrooiaftrek) in België, 2008-2022



Bron: SEO Economisch onderzoek / Dialogic o.b.v. Federale Overheidsdienst Financiën. Jaarverslagen Dienst Voorafgaande beslissingen in fiscale zaken [ruling.be]

Het aantal uiteindelijke rulings (dus niet het aantal aanvragen) is verder uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (grootbedrijf en mkb). Zowel het grootbedrijf als het mkb maken gebruik van rulings, maar het aandeel van het grootbedrijf is groter (zie onderstaand Figuur 4.8).

Figuur 4.8 Rulings innovatieaftrek (en octrooiaftrek) in België uitgesplitst naar bedrijfsgrootte, 2008-2022



Bron: SEO Economisch onderzoek / Dialogic o.b.v. Federale Overheidsdienst Financiën. Jaarverslagen Dienst Voorafgaande beslissingen in fiscale zaken. [ruling.be]

In Kamerstukken voorafgaand aan de invoering van de innovatieaftrek werden er vraagtekens geplaatst bij de toegekende bevoegdheid van de Dienst Voorafgaande Beslissingen (DVB). Het werd als een risico gezien dat de DVB kan beslissen tot herziening van de breuk.¹⁷⁶ Ook de Raad van State benoemde de verleende bevoegdheid als buitensporig, omdat de DVB hierdoor beslissingen kan nemen die mogelijk anderszins ongunstig uitvallen voor de overheidsfinanciën.

Gebruik

Onderstaande figuur toont het gebruik van de innovatieaftrek. Te zien is dat het gebruik een stijging laat zien sinds de invoering van de regeling. Een groot gedeelte van de budgettaire kosten in onderstaande grafiek is afkomstig van de voorganger, de octrooiaftrek. De overgangsregeling voor de octrooiaftrek liep tot juni 2021. Door de FOD Financiën wordt geschat dat *“de kostprijs van de innovatieaftrek op kruissnelheid lager zal uitvallen dan de fiscale uitgave van de octrooiaftrek”* (met 56 miljoen euro).¹⁷⁷ Wel is te zien dat het aantal aanvragen voor de innovatieaftrek sterk toeneemt sinds de invoering van de regeling. Net als in Nederland gaat het grootste gedeelte van de voordelen naar grote ondernemingen (hoewel er qua aantal bedrijven ook veel mkb-bedrijven gebruikmaken van de regeling). Wat betreft aantallen gebruikers van de regeling, is 35 procent afkomstig van het mkb, maar in termen van de voordelen gaat slechts iets meer dan 5 procent naar het mkb (dit is wel een toename ten opzichte van de vorige regeling, de octrooiaftrek).¹⁷⁸ Het gemiddelde bedrag per bedrijf uit de innovatieaftrek was in 2018 2,2 miljoen euro, terwijl het mediane bedrag euro 0,2 miljoen was (in 2019 was het gemiddelde bedrag meer dan euro 4,5 miljoen).¹⁷⁹ In 2019 ging in België bijna 0,35 procent van het BBP naar winstgerelateerde fiscale steun voor R&D en innovatie (\$2110 miljoen). Het aantal ontvangers van voordeel uit de regeling is ongeveer 500. De aftrek werd in 2018 voornamelijk toegepast door bedrijven uit de financiële sector en verzekeringen (24 procent) en door bedrijven die bezig zijn met softwareontwikkeling (17 procent).¹⁸⁰

¹⁷⁶ <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2235/54K2235003.pdf>

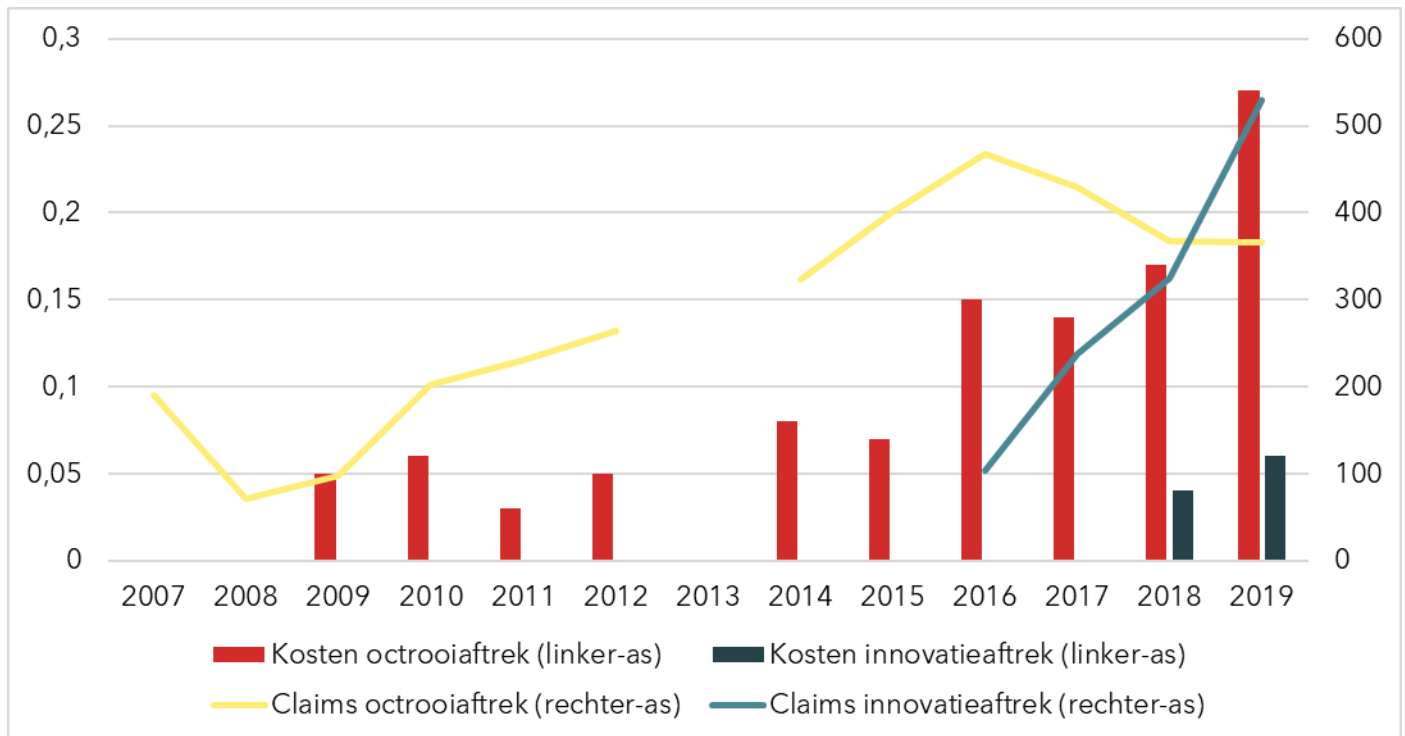
¹⁷⁷ Rekenhof (2021). Steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling in de vennootschapsbelasting

¹⁷⁸ OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

¹⁷⁹ Rekenhof (2021). Steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling in de vennootschapsbelasting; OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

¹⁸⁰ Rekenhof (2021). Steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling in de vennootschapsbelasting

Figuur 4.9 Trends in de kosten en het gebruik van winstgerelateerde belastingvermindering, 2000-2019. De lijnen (claims) geven het aantal aanvragen weer voor de octrooiaftrek (patent income deduction) en de innovatieaftrek (innovation income decuction). Voor 2013 ontbreken er data over de octrooiaftrek



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

Evaluaties van de regeling

België is een van de OESO-landen met de meest genereuze fiscale steun voor R&D van bedrijven. Uit onderzoek van het Federaal Planbureau blijkt dat de innovatieaftrek zeer waarschijnlijk zorgt voor 'crowding out'. Dit betekent dat de innovatieaftrek R&D-uitgaven financiert die bedrijven zonder de belastingsteun ook zelf hadden gefinancierd.¹⁸¹ Het onderzoek concludeert dat de invoering van een plafond voor overheidssteun kan bijdragen tot een verhoging van de doelmatigheid en kan bijdragen tot het beheersen van de aanzienlijke stijging van de begrotingskosten van overheidssteun (bijvoorbeeld door het steunpercentage te verlagen zodra een bepaalde drempel is bereikt). Dit is één van de manieren om de kosten te beheersen, naast bijvoorbeeld het aanpassen van de scope. Onderzoek van het Federaal Planbureau uit 2019 schat de gemiddelde 'bang for the buck' van de voorganger van de innovatieaftrek, de octrooiaftrek, op 0,07¹⁸² Dit betreft een weergave van een studie van het Federaal Planbureau, waarbij bang for the buck betrekking heeft op netto-additionaliteit (extra R&D-uitgaven per euro publieke steun na aftrek van de publieke steun bij de R&D-uitgaven).¹⁸³ Deze bang for the buck betekent 1,07 euro extra R&D-uitgaven per euro steun in vergelijking met de situatie zonder publieke steun. In een recentere studie komt naar voren dat de innovatieaftrek zelfs een negatieve bang for the buck heeft, wat betekent dat er 'crowding out' plaatsvindt (de regeling financiert R&D-uitgaven die zonder de regeling ook zouden worden gedaan

¹⁸¹ https://www.plan.be/uploaded/documents/202211220846000.REP_Support_to_RD_12721.pdf

¹⁸² https://www.plan.be/uploaded/documents/201905070904440.WP_1904_11894.pdf

¹⁸³ https://www.plan.be/uploaded/documents/201905070904440.WP_1904_11894.pdf.

door bedrijven).¹⁸⁴ Verder komen er uit de evaluatie van het Rekenhof in 2021 enkele knelpunten van de innovatieaftrek naar voren:

- Zo wordt benoemd dat er interpretatie- en toepassingsproblemen zijn voor bepaalde begrippen of situaties uit de wetgeving, zoals de marktconforme licentievergoeding of de uitsplitsing van meerdere octrooien;
- Ook is er geen fiscale definitie van een octrooi en is het Rekenhof van mening dat de wetgeving aangepast moet worden, omdat er een risico is dat ondernemingen het Belgische octrooi alleen om fiscale redenen gebruiken. Een octrooi zou niet automatisch recht moeten geven op een fiscaal voordeel, maar alleen als een nieuwheidsonderzoek uitwijst dat de uitvinding nieuw is of de andere voorwaarden voor octrooieerbaarheid zijn vervuld;
- Eén van de kernproblemen bij de toepassing van de innovatieaftrek is de bepaling van de bruto-innovatie-inkomsten, vooral wanneer er sprake is van inbegrepen licentievergoedingen of vergoedingen voor procesinnovatie. Dit komt doordat er geen verdere toelichting staat in de wet en de parlementaire voorbereiding over de bepaling van een dergelijke marktconforme vergoeding;
- Verder moet Belspo het innovatieve karakter van software toetsen. De organisatie heeft echter geen extra gespecialiseerd personeel hiervoor gekregen en het ontbreekt aan goede opvolging door een gebrek aan mankracht. Sinds 2017 zijn er 697 adviesaanvragen gedaan bij Belspo in het kader van de innovatieaftrek voor software, waarvan er 382 positief zijn beoordeeld en slechts 1 negatief (de overige aanvragen zijn nog in behandeling of ingetrokken door het bedrijf zelf).

4.3.3 Ierland

Opzet van de regeling

Ierland kent een vergelijkbaar fiscaal regime om R&D te stimuleren als Nederland: kosten voor de ontwikkeling van kwalificerende R&D-activa zijn fiscaal aftrekbaar via de R&D Tax Credit (vergelijkbaar met de S&O-afdrachtvermindering en aftrekbaarheid van kosten voor R&D in Nederland) en voordelen uit kwalificerende immateriële activa worden tegen een lager tarief belast binnen de Knowledge Development Box (KDB) (vergelijkbaar met de innovatiebox in Nederland). "Het doel van de KDB is om bedrijven te stimuleren immateriële activa te ontwikkelen in Ierland en daarmee substantiële activiteiten uit te voeren die een hoge toegevoegde waarde hebben voor de Ierse economie"¹⁸⁵.

Net zoals in Nederland wordt het effectieve belastingtarief op voordelen uit kwalificerende immateriële activa verlaagd door een percentage van deze voordelen vrij te stellen van belasting. In Ierland is dit percentage 50 procent, waardoor het effectieve belastingtarief in de KDB uitkomt op 6,25 procent in plaats van het statutaire tarief van 12,5 procent%.¹⁸⁶ Daarmee is het effectieve tarief in de KDB lager dan in de innovatiebox.¹⁸⁷ Het voordeel relatief ten opzichte van het statutaire belastingtarief is echter kleiner dan in Nederland: in Nederland werd binnen de innovatiebox effectief 80 procent van de winst vrijgesteld van belasting in 2017, 72 procent% in 2018-2020 en 64 procent in 2021 en 65% in 2022.¹⁸⁸

¹⁸⁴ https://www.plan.be/uploaded/documents/202211220846000.REP_Support_to_RD_12721.pdf

¹⁸⁵ [Public Consultation on the Research and Development Tax Credit and the Knowledge Development Box \(Department of Finance, 2022\), P.6.](#)

¹⁸⁶ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

¹⁸⁷ Het lagere tarief in de innovatiebox bedroeg 7 procent in de jaren 2018-2020 en 9 procent vanaf 2021. In 2017 was het effectieve tarief in de innovatiebox met 5 procent nog wel lager dan het effectieve tarief in de KDB.

¹⁸⁸ Het percentage vrijgestelde winst wordt berekend door het effectieve tarief in de innovatiebox gedeeld door het hoogste vpb-tarief in datzelfde belastingjaar, af te trekken van 100 procent. Oftewel $1 - (\text{tarief innovatiebox} / \text{hoogste vpb-tarief})$. In 2023 is het hoge tarief verhoogd naar 25,8 procent en bleef het tarief binnen de innovatiebox 9 procent. Het vrijgestelde deel van de winst in 2023 is dus $1 - (9/25,8) = 0.651$, oftewel 65 procent.

Er zijn drie typen immateriële activa die in aanmerking komen voor de KDB: 1) patenten die het gevolg zijn van uitvoerig onderzoek en een innovatiestap¹⁸⁹, 2) beschermde software en, voor kleine bedrijven¹⁹⁰, 3) andere immateriële activa die niet voor de hand liggen, nieuw en nuttig zijn¹⁹¹. Daarnaast komen ook bepaalde rechten voor de verkoop van medicijnen, kwekersrechten en middelen voor het beschermen van gewassen in aanmerking. Immateriële activa gerelateerd aan marketing, zoals merken en logo's, kwalificeren niet voor de KDB. Korte-termijnpatenten en gebruiksmodellen komen ook niet in aanmerking voor de KDB, maar wel voor de innovatiebox in Nederland. Net zoals in Nederland, is de locatie van het juridisch eigendom niet van belang.¹⁹²

Uitvoering van de regeling

Om de voordelen te bepalen die in aanmerking komen voor de KDB wordt de nexusformule gehanteerd¹⁹³: kwalificerende voordelen zijn gelijk aan,

$$\frac{\textit{kwalificerende voortbrengingskosten} + \textit{extra voortbrengingskosten}}{\textit{totale voortbrengingskosten}} * \textit{kwalificerende inkomsten}.$$

In principe worden de kwalificerende voordelen per immaterieel activum afzonderlijk berekend.¹⁹⁴ Hangen deze activa echter sterk samen, dan is het ook mogelijk om de voordelen te bepalen voor een groep van activa.

Het doel van deze formule (nexus) is om het fiscale voordeel dat een belastingplichtige kan genieten in de KDB, in verhouding te brengen met de kosten die de belastingplichtige heeft gemaakt om het activum voort te brengen. Dit element van de KDB is daarmee het equivalent van de nexusbreuk in de Nederlandse innovatiebox en geeft daarmee ook invulling aan actiepunt 5 van het BEPS-programma (substance-eis). In Nederland vormt de S&O-verklaring als toegangsticket tot de innovatiebox een tweede element dat de substance borgt. In Ierland ontbreekt een dergelijk vereiste: in aanmerking komen voor de R&D Tax Credit is geen vereiste om gebruik te kunnen maken van de KDB.

De kwalificerende voordelen bestaan uit de totale inkomsten, min de kosten die een onafhankelijk bedrijf zou maken om die inkomsten te genereren (arms' length beginsel).¹⁹⁵ Hieronder vallen ontvangen royalty's, het aandeel van de inkomsten uit verkoop van goederen en diensten dat toe te schrijven is aan het immateriële activum en andere vergoedingen. De Ierse Belastingdienst schat in of de allocatiefactoren die zijn gebruikt om de inkomsten te bepalen redelijk en feitelijk onderbouwd zijn. Het is mogelijk dat een bedrijf opereert in een dermate competitieve markt, dat het de prijs van het product niet kan verhogen dankzij het immateriële activum, maar wel haar marktaandeel kan vergroten. Ook in dit geval is het mogelijk inkomsten te herleiden naar het kwalificerend activum en tellen de voordelen mee voor de KDB. Leidt het immaterieel activum echter alleen tot een vermindering van de

¹⁸⁹ Wanneer het patent is afgegeven in een land waarin geen controle heeft plaatsgevonden op de innovativiteit, dient een belastingplichtige een expert aan te laten tonen dat het immateriële activum voldoende innovatief is om een dergelijke test te doorstaan.

¹⁹⁰ Een bedrijf wordt voor de KDB als klein gezien wanneer het voordeel uit immateriële activa minder dan euro 7,5 miljoen bedraagt en het boekjaar, de groep waar de belastingplichtige eventueel deel van is niet meer dan euro 50 miljoen aan omzet heeft.

¹⁹¹ Of een immaterieel activum niet voor de hand liggend, nieuw en nuttig is, wordt bepaald door de Controller of Patents, Designs and Trade Marks.

¹⁹² [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

¹⁹³ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

¹⁹⁴ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

¹⁹⁵ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

productiekosten, dan tellen die voordelen niet mee voor de KDB.¹⁹⁶ Daarin is de KDB minder ruim dan de innovatiebox: in Nederland zouden de voordelen uit kostenverlaging wel in aanmerking komen voor de innovatiebox.

Kleine belastingplichtigen¹⁹⁷ mogen ervoor kiezen om 10 procent van de omzet uit producten gerelateerd aan het kwalificerende immateriële activum op te geven als voordeel, zonder dat het daadwerkelijke aandeel uitgerekend hoeft te worden.¹⁹⁸ De belastingplichtige dient enkel te onderbouwen dat er een relatie bestaat tussen het kwalificerende activum en het product waarvan het 10 procent van de omzet wenst onder te brengen in de KDB. Kleine belastingplichtigen hebben namelijk niet altijd de capaciteit en in-house expertise om de exacte allocatie van voordelen en kosten naar immateriële activa te bepalen. De Ierse Belastingdienst weigert de aanname van 10 procent indien er vergelijkbare producten zijn waarbij het voordeel uit het kwalificerend activum aantoonbaar lager is dan 10 procent, of wanneer de link tussen het product en het kwalificerende activum niet voldoende onderbouwd is. Deze regeling voor kleine belastingplichtigen is vergelijkbaar met de forfaitaire optie binnen de Nederlandse innovatiebox, maar verschilt op enkele belangrijke aspecten. De Ierse fictieve toerekening van 10 procent van de omzet is ruimer dan de Nederlandse variant, waarin 25 procent van de winst wordt toegerekend aan het kwalificerende activum tot een maximum van euro 25.000. Ook kan de Ierse Belastingdienst het percentage toerekening onder bepaalde omstandigheden verlagen, terwijl dat bij de forfaitaire variant van de innovatiebox niet mogelijk is. In dit opzicht is de innovatiebox gunstiger dan de KDB. Ten tweede verschillen de regelingen in de manier waarop ze toegang tot de forfaitaire optie beperken tot kleine bedrijven: in de KDB wordt toegang beperkt tot kleine bedrijven met een bepaalde omzeteis.¹⁹⁹ In Nederland, daarentegen, kan iedere belastingplichtige gebruikmaken van de forfaitaire methode, alleen tot een gemaximeerd voordeel van euro 25.000. Hierdoor is de forfaitaire methode automatisch minder aantrekkelijk voor grotere ondernemingen, die meer voordeel hebben uit kwalificerende activa. Ten derde kan de forfaitaire methode in de innovatiebox voor maximaal drie jaar worden toegepast, terwijl de optie voor toerekening van 10 procent in de KDB niet beperkt is in het aantal jaren dat het gebruikt mag worden. Met betrekking tot de beschikbare duur van de forfaitaire regeling is de KDB dus gunstiger.

Kwalificerende voortbrengingskosten bestaan uit alle kosten die leiden tot het creëren, ontwikkelen of verbeteren van een kwalificerend activum.²⁰⁰ Hieronder vallen ook uitgaven die plaatsvinden nadat een kwalificerend activum is voortgebracht, zoals proeven met een al gepatenteerd medicijn. Als gevolg hiervan kan het belastingvoordeel uit de KDB voor eenzelfde immaterieel activum met vaste opbrengsten toenemen over de tijd, wanneer kwalificerende uitgaven blijven toenemen. Uitbestedingskosten vallen niet onder de kwalificerende voortbrengingskosten wanneer de belastingplichtige de R&D weliswaar zelf uitvoert, maar op een locatie buiten de EEA, of binnen een land in de EEA waar er al een belastingvoordeel over de voortbrengingskosten is gegeven.

Om uitbesteding van R&D binnen de groep of aankoop van immateriële activa te faciliteren, worden de kwalificerende voortbrengingskosten vermeerderd met extra voortbrengingskosten (uplift expenditure).²⁰¹ De extra voortbrengingskosten bedragen ofwel 30 procent van de kwalificerende voortbrengingskosten zelf, ofwel de totale

¹⁹⁶ Storan, L. and I. Collins (2016) Knowledge Development Box: Revenue Guidance Issued. EY R&D Tax Services

¹⁹⁷ Een bedrijf wordt voor de KDB als klein gezien wanneer het voordeel uit immateriële activa minder dan euro 7,5 miljoen bedraagt en het boekjaar, de groep waar de belastingplichtige eventueel deel van is niet meer dan euro 50 miljoen aan omzet heeft.

¹⁹⁸ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

¹⁹⁹ Een bedrijf wordt voor de KDB als klein gezien wanneer het voordeel uit immateriële activa minder dan euro 7,5 miljoen bedraagt en het boekjaar, de groep waar de belastingplichtige eventueel deel van is niet meer dan euro 50 miljoen aan omzet heeft.

²⁰⁰ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

²⁰¹ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

kosten voor uitbesteding en aankoop van het kwalificerende activum, afhankelijk van welke van de twee lager is. Deze ophoging van de kwalificerende voortbrengingskosten is het equivalent van de verhoging van de kwalificerende voortbrengingskosten met 30 procent in de nexusbreuk van de innovatiebox. De Ierse nexusbreuk verschilt echter door ook uitbestedingskosten en aankoopkosten als basis voor de ophoging te gebruiken.

De totale voortbrengingskosten betreffen alle kosten die in aanmerking zouden komen als kwalificerende kosten, mochten alle activiteiten zijn uitgevoerd door de belastingplichtige zelf.²⁰² Het bedraagt daarmee de kwalificerende voortbrengingskosten, uitbestedingskosten en eventuele aankoopkosten tezamen. In tegenstelling tot de innovatiebox, moeten bij toepassing van de KDB niet eerst de voortbrengingskosten worden ingelopen.

Wanneer er verlies wordt gemaakt (negatief kwalificerend voordeel), worden deze verliezen binnen de KDB ook verrekend tegen het lagere tarief.²⁰³ In Nederland worden verliezen daarentegen verrekend tegen het normale tarief en daarna opgeteld bij de voortbrengingskosten (drempel). Daarmee is de innovatiebox ruimer voor verlieslatende bedrijven dan de KDB.

Gebruik

Het gebruik van de KDB ligt laag.²⁰⁴ In de jaren 2016, 2017 en 2018 maakten respectievelijk tien, zestien en vijftien bedrijven gebruik van de KDB. In 2018 was het budgettaire beslag van de regeling euro 10,3 miljoen. In een internetconsultatie vraagt het Ierse ministerie van Financiën mede uit waarom het gebruik zo laag ligt.²⁰⁵

Uit enquêteresultaten in een onderzoek van de Irish Tax Institute blijkt dat de administratieve drempel om gebruik te maken van de KDB voor veel bedrijven (63,2 procent) te hoog ligt.²⁰⁶ Ook noemt 47,4 procent dat onzekerheid over het oordeel van de Ierse Belastingdienst en eventuele strenge controles een remmende factor zijn. Belastingadviseurs geven vergelijkbare antwoorden op de enquête. Vanuit dit oogpunt lijkt de mogelijkheid van vooroverleggen en vaststellingsovereenkomsten in Nederland een belangrijke factor voor de toegankelijkheid van de innovatiebox. Door in overleg te treden met de Belastingdienst en vooraf een akkoord te sluiten over de toepassing van de innovatiebox wordt de onzekerheid zoals die in Ierland als belemmerend wordt ervaren voorkomen.

²⁰² [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

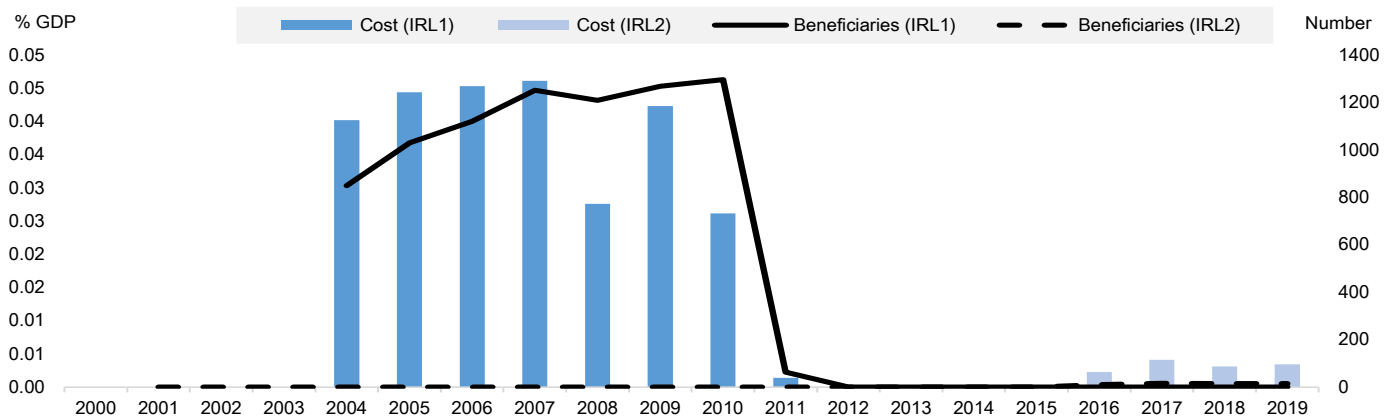
²⁰³ [Guidance notes on the Knowledge Development Box, Tax and Duty Manual \(Revenue\).](#)

²⁰⁴ [Public Consultation on the Research and Development Tax Credit and the Knowledge Development Box \(Department of Finance, 2022\).](#)

²⁰⁵ [Public Consultation on the Research and Development Tax Credit and the Knowledge Development Box \(Department of Finance, 2022\).](#)

²⁰⁶ Hoewel slechts 15,8 procent aangeeft dat de kosten van het voorbereiden van de KDB-aanvraag een reden zijn voor het lage gebruik.

Figuur 4.10 Trends in de kosten en het gebruik van inkomensafhankelijke belastingvermindering, 2000-2019



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

Evaluaties van de regeling

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

4.3.4 Singapore

Opzet van de regeling

Het intellectual property development incentive (IDI) is in 2018 ingevoerd in Singapore om het gebruik en de commercialisering van IP die voortvloeit uit O&O-activiteiten te stimuleren.²⁰⁷ Een onderneming die gebruikmaakt van de regeling komt in aanmerking voor een verlaagd vpb-tarief van 5 procent of 10 procent op een gedeelte van de in aanmerking komende inkomsten uit IP (het reguliere vpb-tarief in Singapore bedraagt 17 procent). De IDI-toekenning mag niet langer duren dan 10 jaar en elke volgende verlenging mag ook niet langer duren dan 10 jaar. Kwalificerende inkomsten zijn royalty's of andere inkomsten uit de commerciële exploitatie van IP-rechten. IP-rechten zijn octrooien en copyright op software.

Er wordt een aantal eisen gesteld aan bedrijven met betrekking tot de regeling. In aanmerking komende ondernemingen moeten aanzienlijke toezeggingen doen op het gebied van bedrijfsuitgaven, uitgaven voor vaste activa, het creëren van hoogwaardige (geschoolde) arbeidsplaatsen en de vereiste kwalitatieve aspecten, zoals het bijdragen tot de bevordering van vaardigheden en andere bijkomende economische spin-offs voor de Singaporese economie in ruimere zin.²⁰⁸ Voor een toekenning van vijf jaar zijn de eisen als volgt:

- Voor het gereduceerde tarief van 10 procent moet het bedrijf S\$6,5 miljoen aan incrementele investeringen in vaste activa of totale jaarlijkse bedrijfsuitgaven doen en minimaal 15 hoogwaardige arbeidsplaatsen creëren;
- Voor het gereduceerde tarief van 5 procent moet het bedrijf S\$10,5 miljoen aan incrementele investeringen in vaste activa of totale jaarlijkse bedrijfsuitgaven doen en minimaal 20 hoogwaardige arbeidsplaatsen creëren.

²⁰⁷ [https://www.edb.gov.sg/content/dam/edb-en/how-we-help/incentive-and-schemes/IDI%20circular%20\(Jan2020\).pdf](https://www.edb.gov.sg/content/dam/edb-en/how-we-help/incentive-and-schemes/IDI%20circular%20(Jan2020).pdf)
²⁰⁸ EY (2022). Worldwide R&D Incentives Reference Guide

Uitvoering van de regeling

Bedrijven moeten een aanvraag voor de IDI doen bij de Singapore Economic Development Board (EDB). Indien de aanvraag voor de IDI wordt goedgekeurd, is de toekenning afhankelijk van de uitvoering door het bedrijf om de plannen uit te voeren om de economische activiteiten te ondersteunen in Singapore. Een goedgekeurd IDI-bedrijf moet regelmatig voortgangsverslagen indienen bij de EDB voor de beoordeling van de prestaties. In geval van schending van de voorwaarden van de IDI, is het bedrijf onderworpen aan de mogelijke intrekking van de stimuleringsmaatregel en terugvordering van alle daaraan verbonden voordelen.²⁰⁹

EDB hanteert een 'case-by-case' aanpak bij haar steunmaatregelen. Dit betekent dat de brede parameters van regelingen hetzelfde zijn maar dat de details en de scope kunnen verschillen per bedrijf. Hierdoor is er beperkte publiek-toegankelijke informatie over de IDI.

Gebruik²¹⁰

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Evaluaties van de regeling

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

De IDI zou in eerste instantie worden uitgefaseerd per 31 december 2023.²¹¹ Echter, recent is besloten om de regeling te verlengen tot en met 31 december 2028 om het gebruik en de commercialisering van IP te bevorderen.²¹²

4.3.5 Verenigd Koninkrijk

Opzet van de regeling

De Britse octrooi-boxregeling (patent box) is een wettelijk fiscale stimuleringsregeling waarmee bedrijven een effectief tarief van 10 procent vennootschapsbelasting kunnen claimen op bepaalde in aanmerking komende IP-winsten. Het voordeel ten opzichte van het statutaire tarief, dat sinds 1 april 2023 op 25 procent ligt, is daarmee 15 procent.²¹³ De Verenigd Koninkrijk Patent Box werd ingevoerd middels de Finance Act van 2012 en biedt bedrijven de mogelijkheid om een lager tarief van 10 procent vennootschapsbelasting toe te passen op relevante winsten uit in aanmerking komende IE. In 2016 zijn wijzigingen aangebracht in de regeling om te voldoen aan de OESO-regels inzake BEPS. Deze wijzigingen formaliseerden het vereiste dat "aanzienlijke" O&O moet zijn verricht ten behoeve van de kwalificerende IP door de onderneming die de claim indient. Voorheen kon dat een andere onderneming in de groep zijn. Het resultaat van deze wetgeving is een beperking van wat in aanmerking komt voor het lagere tarief van de vennootschapsbelasting via de octrooi-box, met een overgangsregeling tot 1 juli 2021.

Alle bedrijven die aanspraak maken op de octrooi-boxvermindering zijn vanaf 1 juli 2021 onderworpen aan de nieuwe nexusregeling die vereist dat aanvragers hun O&O-uitgaven bijhouden om een cumulatieve "nexus" O&O-

²⁰⁹ EDB (2020). IP Development Incentive (IDI) circular

²¹⁰ Ook navraag bij de innovatie attaché van de rijksoverheid en de contactpersoon bij de EDB heeft geen informatie opgeleverd.

²¹¹ <https://www.taxathand.com/article/29567/Singapore/2023/Tax-highlights-of-Budget-2023-for-foreign-investors>

²¹² https://www.iras.gov.sg/docs/default-source/budget-2023/budget-2023---overview-of-tax-changes12806ded-99dd-46c4-a371-8dd63f059ed7.pdf?sfvrsn=a07681c8_5

²¹³ De vennootschapsbelasting is per 1 april 2023 verhoogd van 19 procent naar 25 procent voor bedrijven met een winst van meer dan 250.000 pond, waardoor het voordeel van de Patent Box toeneemt.

fractie te berekenen tussen 0 en 1, en deze toe te passen op de relevante IP-winsten. De IP-winsten moeten worden berekend volgens een zogenaamde streaming methode.

Het doel van de octrooi-boxregeling in het Verenigd Koninkrijk is:

- De hoeveelheid in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde IE dat wordt geoctrooieerd, te vergroten en ervoor te zorgen dat nieuwe en bestaande octrooien verder worden ontwikkeld en gecommmercialiseerd in het Verenigd Koninkrijk;
- Dat deze innovatieve producten en diensten vanuit het Verenigd Koninkrijk worden verkocht; en
- Dat de hoogwaardige banen in verband met de ontwikkeling, vervaardiging en exploitatie van octrooien in het Verenigd Koninkrijk worden gelokaliseerd.

In het algemeen komt een bedrijf in aanmerking voor de Britse octrooi-box-regeling indien:

1. zij wettelijk eigenaar of exclusief licentiehouders is van een "in aanmerking komend IE recht"²¹⁴;
2. zij voldoet aan de ontwikkelingsvoorwaarde²¹⁵;
3. wanneer een onderneming deel uitmaakt van een groep, voldoet zij aan de voorwaarde van actieve eigendom.²¹⁶

Uitvoering van de regeling

Berekening van de hoeveelheid winst die mag worden toegerekend aan het immateriële activum gebeurt door de zogeheten IP-stroom te bepalen. Dit vereist dat een onderneming de toe te rekenen winst berekent door "rechtvaardig en redelijk" de kosten toe te rekenen aan inkomsten uit octrooien.

De berekening wordt uitgevoerd op basis van "streaming", waarbij voor elk octrooi een afzonderlijke berekening (of stream) wordt gemaakt. Als dit niet praktisch is om te doen, is het mogelijk om de stroom te bepalen per product of productcategorie waarvoor octrooien worden gebruikt. Het bedrijf zal zijn inkomsten dus moeten opsplitsen in een relevante stroom van inkomsten uit intellectueel eigendom (die zelf eventueel moet worden opgesplitst in relevante substromen van inkomsten uit intellectueel eigendom) en een stroom van inkomsten die niet uit intellectueel eigendom afkomstig zijn.

Van elke relevante IP-stroom wordt een "routine return"-bedrag afgetrokken, dat 10 procent bedraagt van bepaalde "routine aftrekposten" zoals kapitaaltoeslagen, kosten van gebouwen, personeelskosten, fabrieks- en machinekosten, professionele diensten en diverse diensten in de relevante IP-stroom. Verkoopkosten, andere betalingen voor grondstoffen, R&D-uitgaven en financieringskosten zijn niet routinematig.

Ook moeten de opbrengsten van de marketingactiva in mindering worden gebracht. Het rendement op marketingactiva kan worden berekend door feitelijke inkomsten (indien mogelijk) of door een fictieve marketingroyalty te gebruiken voor elk van de relevante substromen van inkomsten uit intellectueel eigendom. Tot slot moet de R&D-fractie (modified nexus approach) worden toegepast op elke IP-stroom. Deze is gebaseerd op interne R&D-uitgaven en uitgaven voor aan derden uitbestede R&D, vergeleken met de totale gemaakte R&D-uitgaven en kosten voor de verwerving van IP (indien relevant). Deze fractie creëert dus een "verband" tussen de creatie van het intellectuele eigendom en het aanvragen van voordelen in het kader van de regeling.

²¹⁴ Gedefinieerd in CTA 2010 s 357B(2)

²¹⁵ Gedefinieerd in CTA 2010 s 357BC

²¹⁶ Gedefinieerd in CTA 2010 s 357BE

Gebruik

Onderstaande Tabel 4.2 laat zien hoe de kosten en het aantal begunstigden zich heeft ontwikkeld. De aangevraagde hoeveelheid groeide snel sinds de introductie, maar stabiliseerde vanaf 2016. Als percentage van BBP liggen de budgettaire kosten van de innovatiebox in het Verenigd Koninkrijk rond de 0.06 procent. Voor Nederland ligt dit rond de 0.25 procent, een factor 4 à 5 hoger.

Tabel 4.2 Trends in de kosten en het gebruik van patent box, 2000-2019

SIC-classificatie	Aantal bedrijven dat gebruikmaakt van de regeling	Gebruik in termen van geclaimd bedrag (£ Mln.)
A. Agriculture, Forestry and Fishing	25	1
B. Mining and Quarrying	-	-
C. Manufacturing	800	271
D. Electricity, Gas, Steam and Air Conditioning Supply	-	-
E. Water Supply	5	-
F. Construction	35	-
G. Wholesale and Retail Trade	295	97
H. Transportation and Storage	10	-
I. Accommodation and Food Service Activities	-	-
J. Information and Communication	55	103
K. Financial and Insurance Activities	10	-
L. Real Estate Activities	-	-
M. Professional, Scientific and Technical Activities	185	501
N. Admin	70	11
O. Public Admin, Defence and Social Services	-	-
P. Education	-	-
Q. Human Health and Social Work Activities	5	-
R. Arts, Entertainment and Recreation	-	-
S. Other Service Activities	15	1
T. Households	-	-
U. Overseas	-	-
Unknown	15	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. Statistieken van de Britse overheid, <https://www.gov.uk/government/statistics/patent-box-reliefs-statistics>

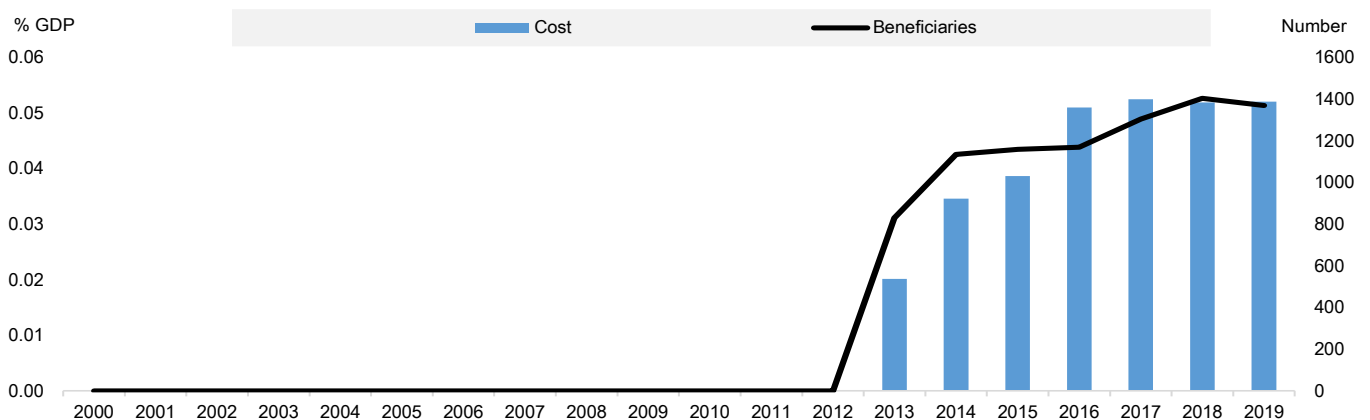
Tabel 4.3 laat op basis van statistieken van de overheid zien dat grote bedrijven het merendeel van de subsidies krijgen: de 390 grote bedrijven krijgen ruim 95 procent van de geclaimde hoeveelheid.²¹⁷ Figuur 4.11 laat zien dat de subsidie is geconcentreerd in twee sectoren: manufacturing en professional, scientific and technical activities. Dit is in lijn met de verwachtingen omdat in deze sectoren ook relatief veel kennisontwikkeling plaatsvindt.

Tabel 4.3 Aantal bedrijven en hoeveelheid per grootteklasse

Bedrijfsomvang	Aantal bedrijven dat gebruikmaakt van de regeling	Gebruik in termen van geclaimd bedrag (£ Mln.)
Groot	390	1.161
Medium	345	41
Klein	355	14
Micro	295	-
Onbekend	10	-

Bron: SEO Economisch onderzoek / Dialogic o.b.v. Statistieken van de Britse overheid, <https://www.gov.uk/government/statistics/patent-box-reliefs-statistics>

Figuur 4.11 Aantal bedrijven (rechts) en hoeveelheid subsidie als percentage van het bbp (links) per sector



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic o.b.v. OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

Evaluaties van de regeling

Er heeft een evaluatie plaatsgevonden. Voor zover bekend betreft dit een econometrische analyse.²¹⁸ Er is geen kwalitatief begeleidend stuk bekend waarin andere aspecten van de regeling worden beschreven. De conclusie van de evaluatie luidt dat deelname aan de box leidt tot 10 procent meer investeringen, het gaat hierbij om alle investeringen²¹⁹ en niet alleen de investeringen in R&D. Het gaat hier dus niet om de BFTB in termen van R&D zoals

²¹⁷ Zie <https://www.gov.uk/government/statistics/patent-box-reliefs-statistics>

²¹⁸ Zie [Evaluation report - Patent Box.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](https://publishing.service.gov.uk)

²¹⁹ De evaluatie stelt: 'There has been around a 10% increase in assets held by companies that use the Patent Box compared to similar companies that do not use the Patent Box since it was introduced.' Als maatstaf voor investeringen gebruiken ze de stock van tangible and intangible assets.

we die in dit rapport bepalen. Het rapport bevat geen uitspraken over doelmatigheid en ook geen meting van het effect op de prikkels voor bedrijven om zich te vestigen in het Verenigd Koninkrijk. Een andere beperking van de analyse is dat deze vanwege databeperkingen bij het samenstellen van een controlegroep alleen betrekking heeft op de periode voor 2016.

5 Data-analyse en econometrie

In dit hoofdstuk onderzoeken we het doelgroepbereik en de doeltreffendheid van de innovatiebox. Hiervoor koppelen we informatie over het gebruik van de innovatiebox op basis van aangiftes voor de vennootschapsbelasting (vpb-register) aan microdata over bedrijven beschikbaar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (paragraaf 5.1). Met een beschrijvende analyse op de gekoppelde databestanden brengen we de gebruikers van de innovatiebox in kaart (paragraaf 5.2). Vervolgens identificeren we middels econometrische modellen de directe en spill-overeffecten van de innovatiebox op de uitgaven aan het speur- en ontwikkelingswerk (S&O) van bedrijven (paragraaf 5.3). De directe en spill-overeffecten brengen we samen in een 'bang-for-the-buck' (BFTB) berekening. Tot slot schatten we de effecten op een aantal additionele uitkomstmaten zoals de omzet, productiviteit en verschillende innovatie-indicatoren (paragraaf 5.4).

5.1 Datakoppeling

Databronnen

De data voor onze analyses zijn afkomstig uit twee bronnen²²⁰:

- informatie over het gebruik van de innovatiebox uit het vpb-register, een maatwerkbestand dat het CBS voor deze evaluatie heeft samengesteld;
- administratieve gegevens over bedrijven beschikbaar binnen de CBS-Microdata-omgeving.

De *vpb-registerdata* bevatten op het niveau van de fiscale eenheden informatie over het gebruik van de innovatiebox en de met dit gebruik samenhangende vermindering van de grondslag waarover de vennootschapsbelasting wordt gegeven.²²¹ De *CBS-Microdata* bevatten op het niveau van de bedrijfseenheden en ondernemingsgroepen administratieve bedrijfsgegevens, zoals de sector waarin het bedrijf actief is, de vestigingsplaats, het aantal werkzame personen en de inzet en kosten van S&O-activiteiten.

Deze twee databronnen worden aan elkaar gekoppeld middels de relatie tussen de fiscale eenheden in de vpb-registerdata en de bedrijfseenheden/ondernemingsgroepen in de CBS-Microdata. In de basis bestaan zowel de fiscale eenheden als de bedrijfseenheden/ondernemingsgroepen uit (verschillende) KvK-nummers, waardoor het innovatieboxgebruik van fiscale eenheden kan worden toegewezen aan de bedrijfseenheden en ondernemingsgroepen. Een uitgebreide beschrijving van de datakoppeling wordt gegeven in Bijlage A.

Definitieve databestand

Het definitieve databestand heeft betrekking op de periode van 2010 tot en met 2019.²²² De meeste variabelen worden waargenomen op het niveau van de *bedrijfseenheid*. Dit is een statistische eenheid gedefinieerd door het

²²⁰ Met uitzondering van een aantal statistieken die direct van het ministerie van Financiën zijn verkregen. Dit staat aangegeven bij de bronvermelding van de betreffende figuren.

²²¹ Deze grondslagvermindering wordt als volgt berekend: niet in aanmerking te nemen voordeel vanuit de innovatiebox = (hoogste vpb-tarief - innovatieboxtarief) / hoogste vpb-tarief * voordelen uit kwalificerend activum (zie Wet op de vpb, artikel 12b). Vermenigvuldiging van deze grondslagvermindering met het geldende vpb-tarief geeft de genoten voordelen.

²²² Voor de beantwoording van de kwantitatieve vragen is de evaluatieperiode door opdrachtgever vastgesteld op 2013-2019, waarbij eveneens data vanaf 2010 gebruikt kunnen worden om het aantal observaties (en daardoor precisie van de schattingen) te verhogen. Omdat niet alle gegevens beschikbaar zijn voor alle jaargangen, worden enkele analyses uitgevoerd op een kortere periode. Wanneer dit het geval is wordt dit expliciet aangegeven.

CBS die de feitelijke actor in het productieproces weergeeft – gekenmerkt door zelfstandigheid ten aanzien van de beslissingen over dat proces en door het aanbieden van zijn producten aan derden. Voor de pakweg tweeduizend grootste ondernemingen in Nederland geldt dat zij kunnen bestaan uit meerdere bedrijfseenheden. Deze samenstellingen worden *ondernemingsgroepen* genoemd. De overige ondernemingsgroepen bestaan uit slechts één bedrijfseenheid. Deze ondernemingsgroepen kunnen gezien worden als de actoren in het financiële proces.

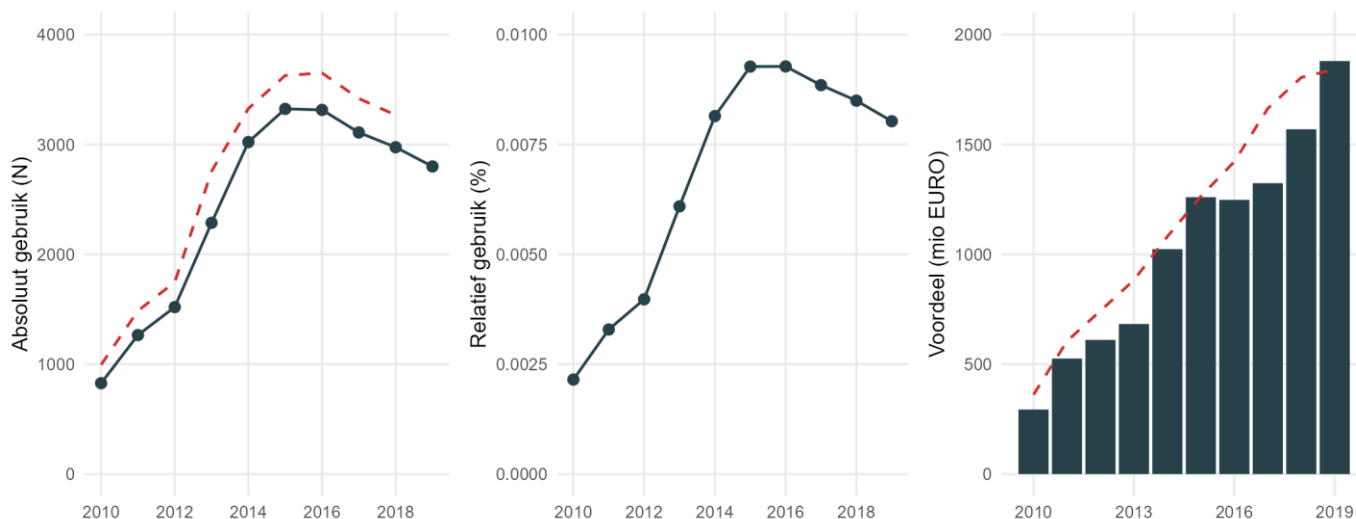
Variabelen die integraal beschikbaar zijn – zoals het gebruik van de innovatiebox en de S&O-gegevens, kunnen worden gesommeerd naar het niveau van de ondernemingsgroep. Dit maakt het mogelijk om analyses uit te voeren op het niveau van zowel de bedrijfseenheden als op de ondernemingsgroepen. Het ondernemingsgroepniveau is daarbij geprefereerd, omdat dit het niveau is waarop (aannemelijk) de beslissingen over S&O-activiteiten worden genomen.²²³ Variabelen die steekproefsgewijs beschikbaar zijn – zoals het percentage van de omzet uit innovatieve activiteiten – kunnen echter niet worden opgehoogd naar ondernemingsgroepniveau (omdat deze informatie niet voor alle bedrijfseenheden die tot één ondernemingsgroep behoren bekend is). Analyses op deze variabelen vinden daarom enkel plaats op bedrijfseenheidniveau.

5.2 Data-analyse doelgroepbereik

Gebruikers over de jaren

We beginnen de analyse met het in kaart brengen van de gebruikers van de innovatiebox. Op basis van de gekoppelde microdata tonen we wie bereikt worden door de regeling, hoeveel budget hierin geïnvesteerd wordt, demografische uitsplitsing naar sector, bedrijfsomvang, locatie en internationale activiteiten en de ontwikkeling van deze karakteristieken over de tijd. Alle hier opgenomen analyses zijn op ondernemingsgroepniveau.

Figuur 5.1 Gebruik van innovatiebox



Bron: SEO Economisch onderzoek / Dialogic (2023)

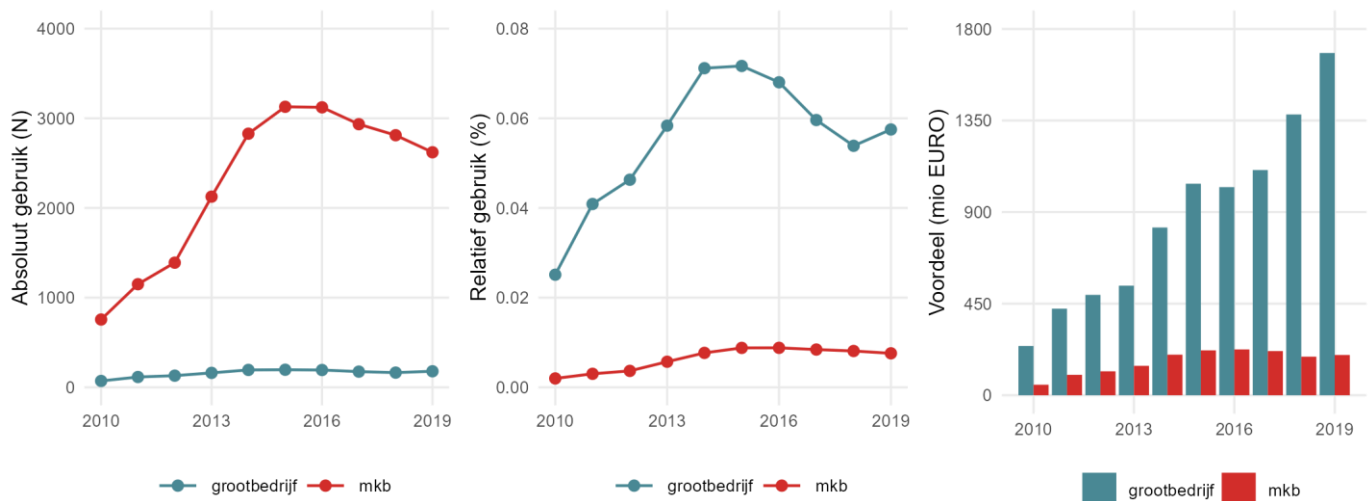
Noot: Rode stippellijnen tonen het aantal gebruikers en de voordelen o.b.v. data van het ministerie van Financiën (2023).

²²³ Een andere reden voor de voorkeur voor het ondernemingsgroepniveau is dat de gegevens over het innovatiebox-gebruik beschikbaar zijn op het geconsolideerde niveau van de (fiscale) moeder. Deze fiscale moeders omvatten vaak meerdere bedrijfseenheden, maar koppelen vrijwel altijd aan één ondernemingsgroep (d.w.z. dat alle fiscale dochters behoren tot dezelfde ondernemingsgroep). De koppeling van de innovatieboxgegevens aan de CBS-Microdata is daardoor zuiverder op het niveau van de ondernemingsgroep dan op die van de bedrijfseenheid.

Figuur 5.1 toont het absolute en relatieve (t.o.v. de gehele bedrijvenpopulatie met meer dan 1 werkzame persoon) gebruik van de innovatiebox en de som van de genoten voordelen over de jaren. Het aantal gebruikers van de innovatiebox is zowel in relatieve als absolute zin toegenomen in de periode van 2010 tot en met 2015. In 2016 blijft het gebruik gelijk, waarna het daalt vanaf de herziening van het innovatieboxregime in 2017. De geaggregeerde voordelen die begunstigde bedrijven genieten zijn sterk toegenomen over de gehele periode, van om en nabij 300 miljoen in 2010 tot bijna 1.9 miljard in 2019. Tezamen met het afnemend aantal gebruikers duidt deze stijging erop dat de winsten uit innovatieve activa sinds 2016 (sterk) zijn toegenomen bij bedrijven.

De trend in het aantal gebruikers in onze dataset volgt sterk de aantallen die bekend zijn uit een secundaire databron van rijksfinanciën.²²⁴ De beperkte afwijking kan verklaard worden door een ander aggregatieniveau in onze analyse (ondernemingsgroep i.p.v. fiscale eenheid) en/of een beperkt aantal observaties dat wegvalt in de koppeling aan de CBS-Microdata. De som van de voordelen vertoont een sterkere afwijking, maar laat desondanks dezelfde opwaartse trend zien. Mogelijke reden van deze afwijking is dat tot ons ter beschikking staande data gebaseerd zijn op vpb-aangiften i.p.v. aanslagen en de voordelen van enkele (grote) bedrijven die met enige vertraging aangifte doen daarin niet bekend zijn (zie Bijlage A voor een beschrijving van hoe we hiermee omgaan).²²⁵

Figuur 5.2 Gebruik grootbedrijf en MKB innovatiebox



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Figuur 5.2 toont het gebruik van de innovatiebox en de genoten voordelen uitgesplitst naar midden-kleinbedrijf (mkb) en het grootbedrijf.²²⁶ Het absolute gebruik is groter onder het mkb, terwijl het relatieve gebruik (t.o.v. de gehele bedrijvenpopulatie met meer dan 1 werkzame persoon) groter is voor het grootbedrijf. Het grootbedrijf heeft vaker de middelen om tot innovatiebox toepassing te komen, met de invoering van het forfaitaire regime is dit echter ook eenvoudiger geworden voor het mkb. Het algemene gebruikspatroon - met afvallend gebruik tussen 2015 en 2016 en een daling vanaf 2017 - komt zowel terug voor het mkb als voor het grootbedrijf. Gebruik

²²⁴ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/open-data/overzicht-datasets#fiscale-regelingen>. Deze is uiteindelijk ook terug te voeren op vpb-aangiften en vpb-aanslagen.

²²⁵ De data worden naderhand niet (altijd) meer geüpdatet in verband met aangiften die later binnenkomen.

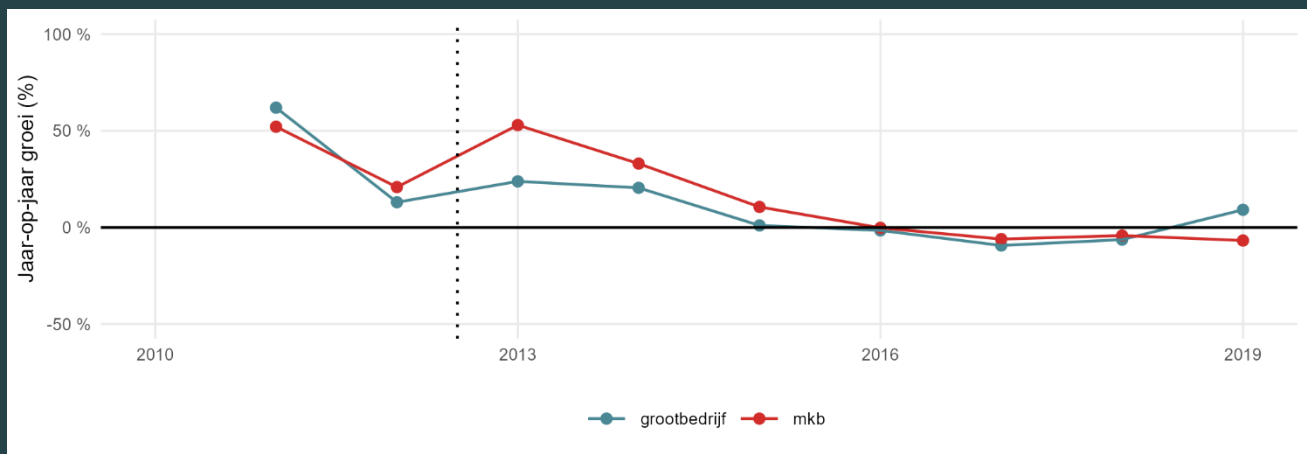
²²⁶ De definitie van mkb onderneming is zoals gehanteerd door het CBS, waarbij het bedrijven betreft tot 250 werkzame personen (zie tevens Bijlage A voor een beschrijving van de data en variabelen).

onder het grootbedrijf vertoont in het laatste jaar wel weer een stijging. Het geaggregeerde voordeel uit de innovatiebox voor het grootbedrijf is een aantal factoren groter dan voor het mkb en neemt tevens toe over de tijd. De voordelen voor het mkb nemen sinds 2016 juist af, met name door het lagere aantal gebruikers. Hierdoor neemt het verschil tussen het voordeel voor het grootbedrijf en het mkb toe - van een factor 4,5 in 2010 tot een factor 8,5 in 2019. Deze toename in het budgettaire beslag van de innovatiebox gaat samen met toenemende vpb-opbrengsten (zie ook Tabel 5.1, Tabel 5.2 en Tabel 5.3).

Box 5.1 Forfaitair regime en toegankelijkheid van de innovatiebox voor het mkb

Figuur 5.3 toont de jaar-op-jaar groeipercentages in het gebruik van de innovatiebox door het mkb en grootbedrijf (Figuur B.1 in bijlage B toont dezelfde figuur voor het relatieve gebruik, de trendlijn is vrijwel identiek).²²⁷ Uit deze figuur blijkt dat sinds de invoering van het forfaitair regime per 2013 (verticale stippellijn) het gebruik onder het mkb sterker is toegenomen dan onder het grootbedrijf. Direct na de invoering neemt het gebruik onder het mkb met meer dan 50 procent toe, terwijl procentuele groei in het gebruik onder het grootbedrijf ongeveer de helft bedraagt. Ook in de jaren daarna neemt het mkb-gebruik relatief sneller toe dan het gebruik onder het grootbedrijf. Vanaf 2016 loopt de groeipercentages weer ongeveer parallel. Het patroon waarbij in het jaar na introductie het jaar-op-jaar groeipercentage binnen het mkb hoger is dan in het grootbedrijf suggereert dat het forfaitair regime heeft geleid tot een verbeterde toegankelijkheid van de innovatiebox voor mkb-bedrijven.

Figuur 5.3 Trend in het gebruik van mkb en grootbedrijf nagenoeg gelijk aan elkaar



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

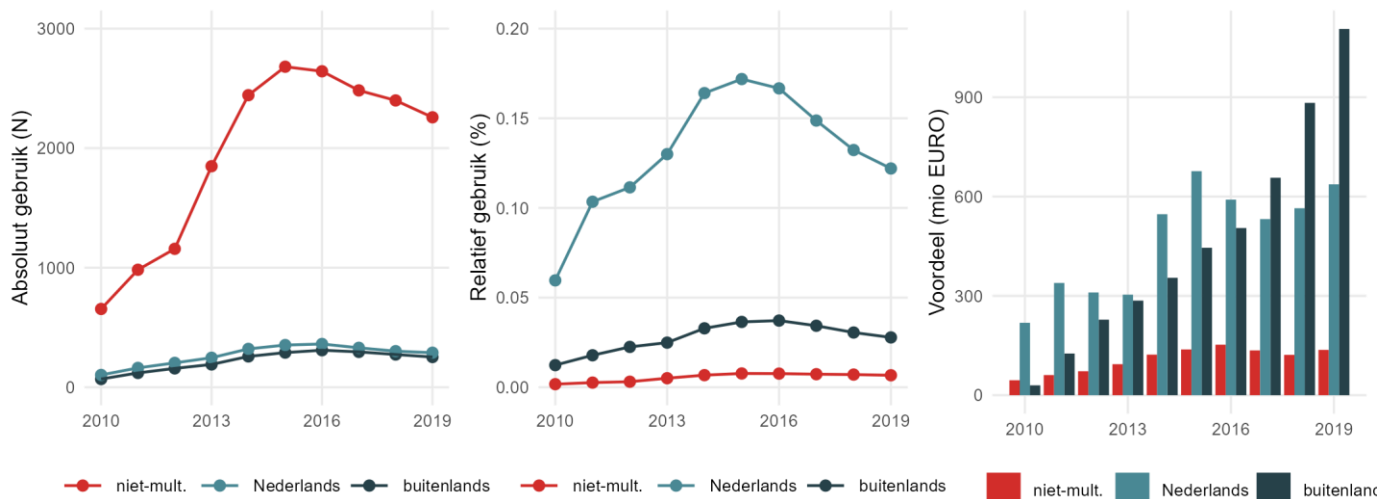
Figuur 5.4 toont het gebruik van de innovatiebox en de genoten voordelen uitgesplitst naar niet-multinationals, Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals.²²⁸ Het relatieve gebruik (dat wil zeggen het percentage bedrijven binnen de categorie dat gebruikmaakt van de innovatiebox) is het hoogst onder de Nederlandse multinationals, op afstand gevolgd door de buitenlandse multinationals. Hoewel zij in absolute zin de meeste gebruikers hebben, is het relatieve gebruik onder niet-multinationals - waar veel mkb-bedrijven onder vallen - zeer laag. De som van de voordelen voor buitenlandse multinationals is jaar-op-jaar toegenomen, terwijl deze vanaf 2015

²²⁷ De informatie onder deze figuur is gelijk aan die van Figuur B.1, alleen worden nu het mkb en het grootbedrijf afzonderlijk van elkaar en elk met een eigen Y-as getoond om de trends in het gebruik beter zichtbaar te maken.

²²⁸ Het verschil tussen Nederlandse en buitenlandse multinationals is bepaald op basis van het land waar het uiteindelijke zeggenschap over de onderneming ligt (de zogenoemde 'ultimate controlling unit', zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/uci-ultimate-controlling-institutional>).

min of meer constant blijft voor de Nederlandse multinationals. Waar de voordelen in de periode 2010 - 2016 overwegend neersloegen bij Nederlandse multinationals, genieten de buitenlandse multinationals (vooral uit de VS) na 2016 het merendeel van de voordelen. Dit wordt met name gedreven door een stijging van de voordelen bij bedrijven die bij aanvang van het innovatieboxgebruik reeds onder buitenlandse zeggenschap stonden en niet door Nederlandse bedrijven die gedurende de periode onder buitenlandse zeggenschap zijn gekomen. Dit roept de vraag op of de toegenomen voordelen ook leiden tot extra S&O-uitgaven van buitenlandse multinationals in Nederland of dat deze het gevolg zijn van hogere winsten die voor de innovatiebox in aanmerking komen, maar voortvloeien uit min of meer dezelfde S&O-inspanningen. Mogelijke verklaringen zijn onder meer dat buitenlandse multinationals (vooral uit de VS) relatief meer winst uit R&D behalen, dat er sprake is van fusies of overnames van zeer winstgevend en innovatieve ondernemingen door buitenlandse multinationals (vooral de VS), of dat Nederland relatief aantrekkelijker is geworden voor internationale innovatieve ondernemingen (vooral de VS) als gevolg van aanpassing van met de innovatiebox vergelijkbare instrumenten in het buitenland als gevolg van doorvoering substance criterium op basis van OESO-richtlijnen (wat feitelijk al bestond in Nederland waardoor de Nederlandse innovatiebox relatief verbeterde ten opzichte van buitenlandse patent boxen die relatief sterker moesten worden aangepast). We hebben niet onderzocht welke verklaring het meest waarschijnlijk is. Belangrijk is daarnaast dat gegeven een verklaring, deze niet zonder meer toe te rekenen is aan de innovatiebox.

Figuur 5.4 Gebruik van de innovatiebox niet-multinationals, Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals

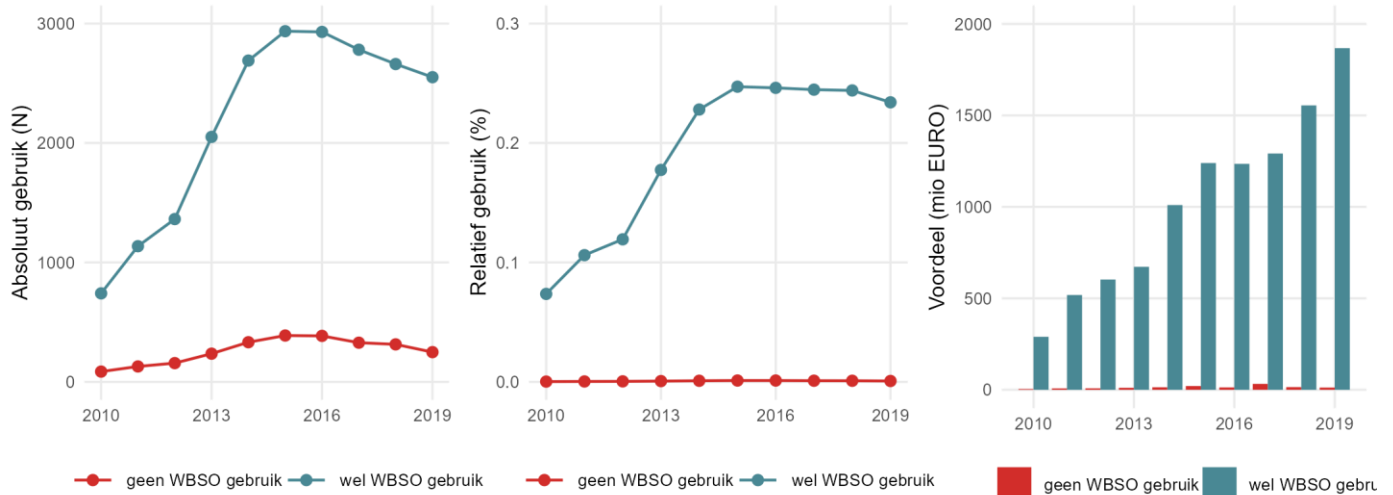


Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Figuur 5.5 toont het gebruik van de innovatiebox en de genoten voordelen uitgesplitst naar het gebruik van de WBSO-regeling. Het grootste gedeelte van de innovatiebox gebruikers maakt gelijktijdig gebruik van de WBSO-regeling (ongeveer 90 procent). In principe is het hebben van een S&O-verklaring ook verplicht voor het gebruik van de innovatiebox. Toch zijn er bedrijven die wel de innovatiebox gebruiken maar geen WBSO hebben. Een steekproefsgewijze-check suggereert dat het hier met name gaat om bedrijven die op enig moment in de tijd wel gebruikmaakten van de WBSO-regeling (en dus in het bezit zijn van een S&O-verklaring). Deze bedrijven zijn gestopt met hun S&O-activiteiten, maar de omzet uit het daardoor voortgebrachte innovatieve activum en het daarmee samenhangende gebruik van de innovatiebox loopt nog enkele jaren door. Deze lezing wordt ondersteund door de relatieve lage innovatieboxvoordelen binnen de groep van gebruikers zonder WBSO. Uit de figuur wordt ook duidelijk dat een aanzienlijk deel van de WBSO-gebruikers (ongeveer driekwart aan het eind van

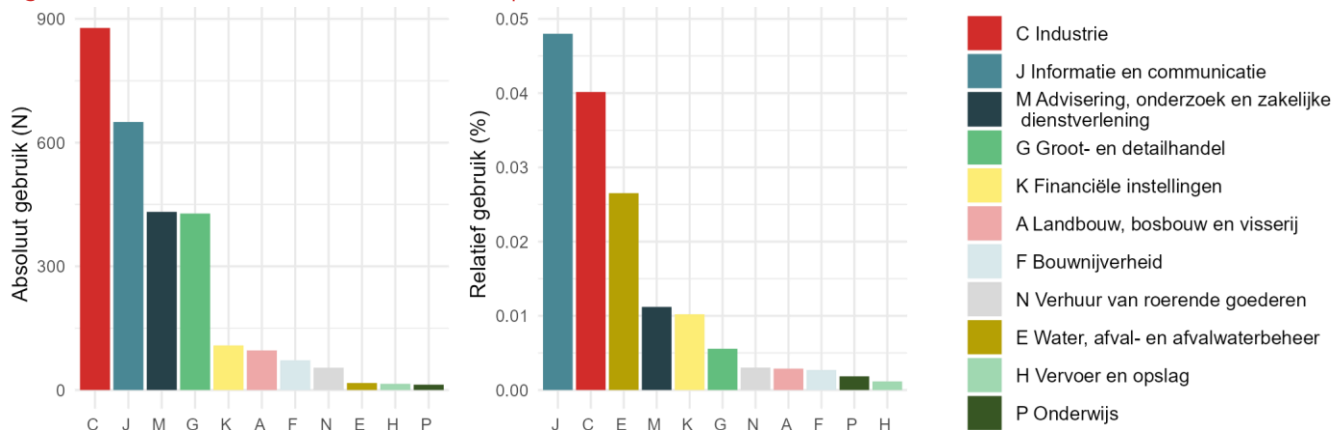
de te evalueren periode) geen gebruikmaakt van de innovatiebox. Gelijk aan de algehele trend is het gebruik onder WBSO-gebruikers wel sterk gestegen (terwijl het aantal WBSO-gebruikers min of meer stabiel is).

Figuur 5.5 Gebruik innovatiebox en WBSO-regeling



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Figuur 5.6 Gebruik van de innovatiebox per sector



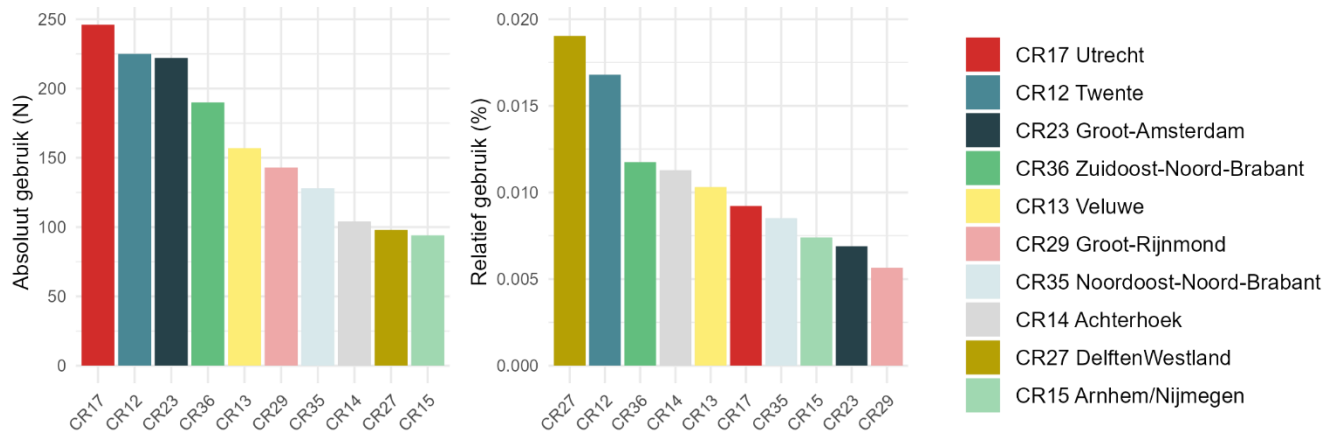
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Gebaseerd op het jaar 2019; enkel de top-10 van sectoren in termen van absoluut/relatief gebruik worden getoond.

Figuur 5.6 toont het gebruik van de innovatiebox uitgesplitst naar sectoren voor het jaar 2019 (zie Figuur B.2 in Bijlage B voor de sectoruitsplitsing voor het jaar 2010). De meeste gebruikers zitten in de sectoren industrie, informatie en communicatie, groot- en detailhandel en de advisering, onderzoek en zakelijke dienstverlening. Qua relatief gebruik valt ook de sector winning en distributie van water op. De voordelen slaan voor het grootste gedeelte (meer dan de helft van alle voordelen) neer in de industriële sector, gevolgd door de sector verhuur van roerende goederen en de informatie- en communicatiesector.²²⁹

²²⁹ De exacte bedragen kunnen hier niet vermeld worden i.v.m. onthullingsrisico (zie: <https://www.cbs.nl/-/media/cbs/onze-diensten/maatwerk/zelf-onderzoek-doen/richtlijnen-voor-ra-output.pdf>)

Figuur 5.7 Gebruik van de innovatiebox over regio's



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Gebaseerd op het jaar 2019; enkel de top-10 van regio's in termen van absoluut/relatief gebruik worden getoond.

Figuur 5.7 toont het gebruik van de innovatiebox uitgesplitst naar COROP-regio's (zie Figuur B.3 in Bijlage B voor de regio-uitsplitsing voor het jaar 2010). Het absolute en relatieve gebruik van de innovatiebox is veel gelijkmatiger verdeeld over regio's dan over sectoren. Dit geldt echter niet voor de voordelen, die sterk geconcentreerd zijn in de regio's Groot-Amsterdam, Zuidoost-Noord-Brabant en Noordoost-Noord-Brabant.²³⁰

Verdeling van de voordelen

Figuur 5.8 laat het budgettaire voordeel zien voor zeven categorieën bedrijven: grootbedrijf internationaal, grootbedrijf nationaal, mkb internationaal, mkb nationaal, Nederlandse multinationale ondernemingen, US multinationale ondernemingen en overige multinationale ondernemingen.²³¹ Deze indeling sluit aan bij de indeling in het rapport van de adviescommissie Ter Haar over belastingheffing van multinationals. Voor de precieze definities van de verschillende categorieën verwijzen wij naar dat rapport.²³² Belangrijk is op te merken dat de categorie grootbedrijf internationaal voor 2016 ook de drie categorieën MNE bevatte.²³³

De figuur maakt duidelijk dat het gebruik van de innovatiebox onder ondernemingen uit de VS sterk is toegenomen. In Figuur 5.4 zagen we ook al dat het gebruik door buitenlandse ondernemingen sterk was gegroeid. Ook zien we dat het budgettaire beslag van het mkb is afgenomen, hetgeen met name komt door een daling van het gebruik door het internationale mkb. Deze daling vindt plaats na 2015 en zou te maken kunnen hebben met anticipatie van

²³⁰ De exacte bedragen kunnen hier niet vermeld worden i.v.m. onthullingsrisico (zie: <https://www.cbs.nl/-/media/cbs/onze-diensten/maatwerk/zelf-onderzoek-doen/richtlijnen-voor-ra-output.pdf>)

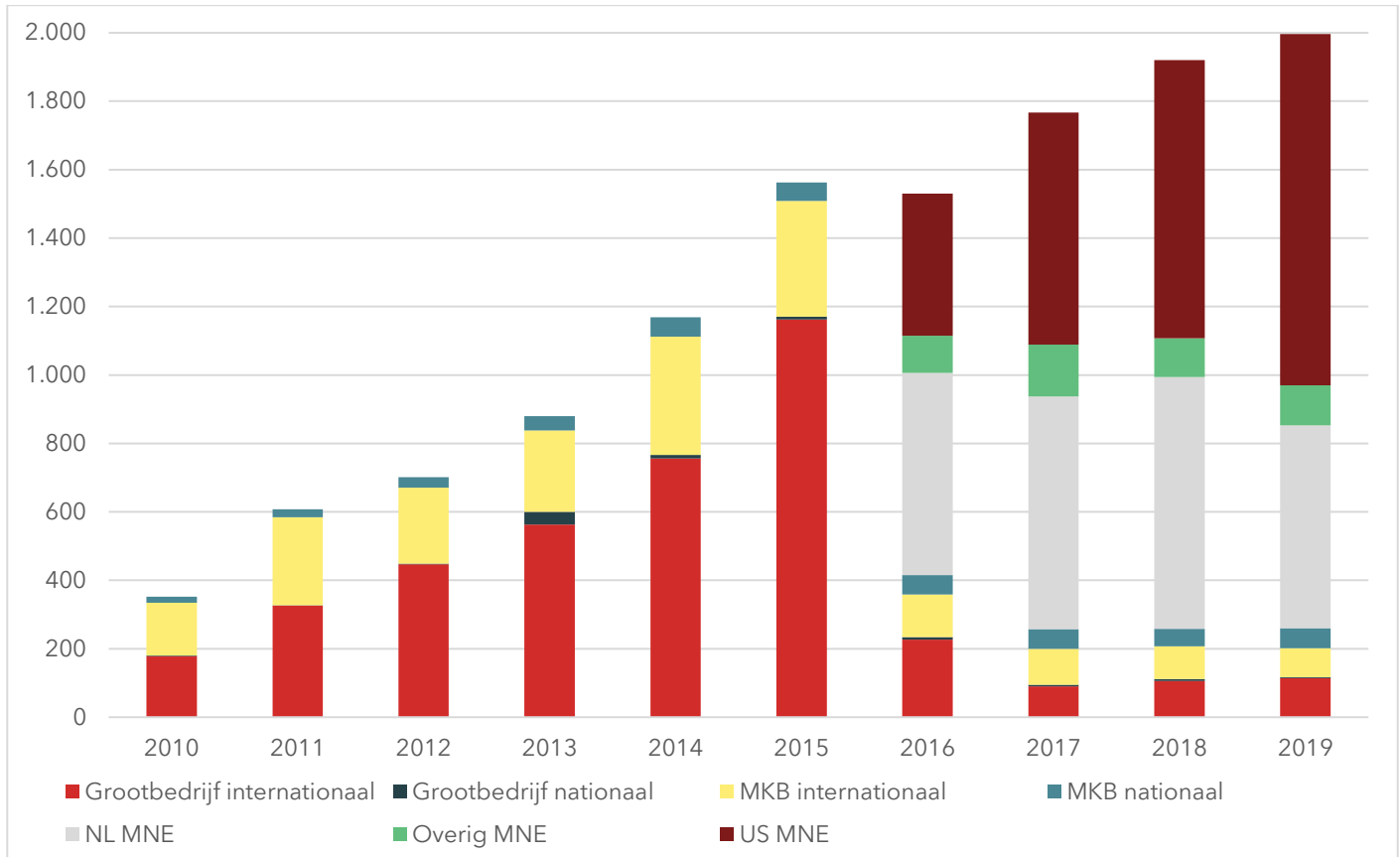
²³¹ De categorie grootbanken/grootverzekeraars is weggelaten wegens onthullingsrisico: de aantallen zijn te klein. Dit betekent dat totalen niet overeenkomen met totalen elders in dit rapport.

²³² Zie [het rapport van de adviescommissie ter haar belastingheffing van multinationals](#).

²³³ Uit hier niet apart weergegeven opgaves van het ministerie van Financien weten we dat het aantal innovatieboxgebruikers van 2016 tot en met 2019 geleidelijk is teruggelopen van 3654 aangiften met innovatiebox in 2016 naar 3144 aangiften met innovatiebox in 2019. Het procentuele aandeel internationale ondernemingen daarin ligt vrij constant op ca. 35 procent en het procentuele aandeel multinationals op circa 5 procent. De internationale ondernemingen namen in 2016 90 procent van het vpb-bedrag waarop de innovatiebox kon worden toegepast voor hun rekening en in 2019 bedroeg dit percentage 95 procent. Voor de multinationale ondernemingen - een groep van 186 aangiften in 2016 en 163 aangiften in 2019 - waren deze percentages 73 procent in 2016 en 87 procent in 2019. Kortom, het merendeel van aftrek op de vpb die met gebruikmaking van de innovatiebox wordt gerealiseerd - slaat neer bij een relatief kleine groep ondernemingen.

de herziening in 2017 in navolging van actiepoint 5 van het BEPS-project van de OESO dat in 2015 met aanbevelingen kwam (zie sectie 2.3).

Figuur 5.8 Voordeel uit de innovatiebox per categorie bedrijven in mln. euro voor de periode 2010-2019 zoals gemeten door het budgettaire beslag²³⁴



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. data minfin

Tabel 5.1 laat de voordelen zien voor dezelfde categorieën bedrijven, maar nu ten opzichte van de hoeveelheid vennootschapsbelasting die deze bedrijven betalen. De effectieve kortingen zijn fors te noemen, met uitschieters naar 40 procent van de winstbelasting die betaald zou moeten worden zonder de innovatiebox. De effectieve kortingen voor het internationale grootbedrijven, het nationale grootbedrijf en het internationale MKB lijken te dalen sinds 2015. De effectieve korting voor het nationale MKB is vrijwel constant over de jaren. Wat verder opvalt is dat multinationale ondernemingen uit de VS consistent de hoogste effectieve korting ontvangen van 40 procent. Dit past ook bij het beeld dat het genoten voordeel voor deze groep ondernemingen sterk is gegroeid. De tabel maakt ook duidelijk dat niet-Nederlandse multinationale ondernemingen samen een aanzienlijk deel voor hun rekening nemen van de vpb die betaald wordt door ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox. Vanuit economisch perspectief is een relevante vraag of hier sprake is van een verschuiving van S&O-activiteiten richting Nederland of dat alleen een immaterieel activum wordt verschoven en/of eventuele additionele S&O-activiteiten in Nederland ten koste gaan van onderzoeksactiviteiten van deze ondernemingen in andere landen. Mogelijk zien we

²³⁴ Voor de indeling in categorieën is aangesloten bij [het rapport van de adviescommissie ter haar belastingheffing van multinationals](#). De categorie MNE betreft multinationals met een 'Country-by-Country-reporting' verplichting. Data voor deze ondernemingen zijn pas beschikbaar vanaf 2016. Daarvoor vielen deze bedrijven onder de categorie Grootbedrijf internationaal.

hier een effect dat verloopt via de bijdrage die de innovatiebox levert aan een aantrekkelijker vestigingsklimaat. Opmerkelijk is daarbij wel dat de aantrekkingskracht zich vooral uit richting Amerikaanse multinationals, waar je zou verwachten dat dit effect over de hele breedte van het internationaal opererende bedrijfsleven (dus ook het internationale mkb) zichtbaar zou moeten zijn.

Tabel 5.1 Percentage verlaging betaalde vpb en totaal betaalde vpb door innovatieboxgebruikers (mln. euro) per categorie bedrijven voor de periode 2010-2019²³⁵

Jaar	Grootbedrijf internationaal		Grootbedrijf nationaal		MKB internationaal		MKB nationaal		NL MNE		Overig MNE		US MNE	
	%	vpb	%	vpb	%	vpb	%	vpb	%	vpb	%	vpb	%	vpb
2010	18%	838	14%	12	33%	307	20%	70						
2011	25%	957	5%	21	36%	456	25%	72						
2012	31%	1.005	12%	15	39%	354	24%	93						
2013	34%	1.086	54%	32	37%	410	23%	139						
2014	31%	1.652	19%	43	40%	526	24%	182						
2015	37%	1.977	15%	52	37%	570	22%	188						
2016	34%	433	21%	27	23%	410	22%	197	40%	887	19%	470	38%	682
2017	21%	338	21%	19	23%	361	23%	194	29%	1.667	21%	574	38%	1.088
2018	21%	390	17%	25	20%	391	20%	205	32%	1.587	16%	575	37%	1.410
2019	20%	461	8%	33	19%	364	22%	206	27%	1.609	16%	606	38%	1.667

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. data minfin

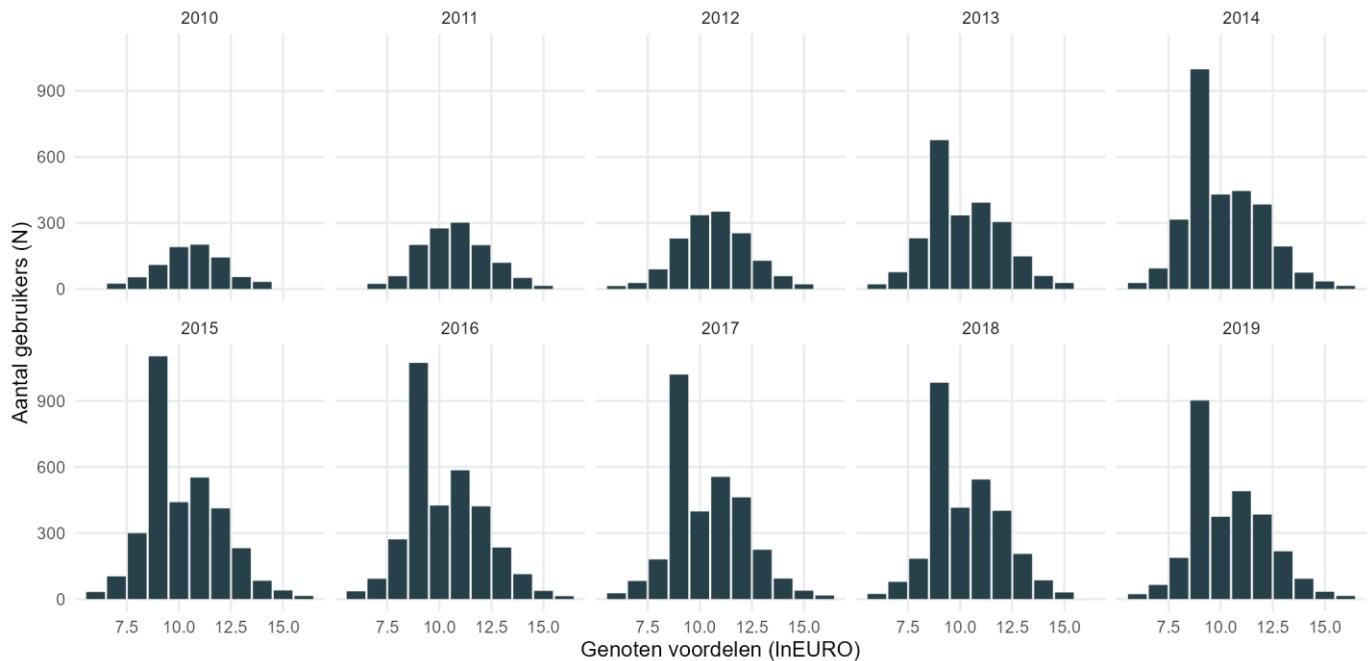
Om een verder beeld te vormen van het bereik van de innovatiebox analyseren we ook de (statistische) verdeling van de innovatieboxvoordelen over bedrijven. Figuur 5.9 laat zien dat de genoten voordelen een lognormale verdeling benaderen in alle jaargangen. Dit betekent dat er veel bedrijven zijn die een klein voordeel genieten en dat er enkele bedrijven zijn met zeer hoog (naar boven) uitschieterende voordelen.²³⁶ Vanaf het jaar 2013 is de invoering van het forfaitaire regime zichtbaar middels een piek die exact gelijk is aan het maximum dat geldt voor deze rekenmethode.²³⁷ Dit laat zien dat bedrijven in ieder geval gebruikmaken van de forfaitaire regeling.

²³⁵ Dit is berekend als: voordeel innovatiebox / (feitelijk betaalde belasting + voordeel innovatiebox). Voor de indeling in categorieën is aangesloten bij het rapport van de adviescommissie ter haar belastingheffing van multinationals. De categorie MNE betreft multinationals met een 'Country-by-Country-reporting' verplichting. Data voor deze ondernemingen zijn pas beschikbaar vanaf 2016. Daarvoor vielen deze bedrijven onder de categorie Grootbedrijf internationaal.

²³⁶ Met andere woorden, zonder de logtransformatie zouden vrijwel alle bedrijven in één piek aan de linkerkant van de verdeling zitten.

²³⁷ Het maximum van de grondslagvermindering voor gebruikers die forfait toepassen is vastgesteld op 25.000 euro (zie Wet op de vpb, artikel 12bd, lid 1), ofwel een voordeel van 6.250 euro uitgaand van een vpb-tarief van 25 procent. Het natuurlijk logaritme hiervan is ongeveer 8.75, de plek van de piek in de grafieken vanaf 2013.

Figuur 5.9 Verdeling genoten innovatieboxvoordeel



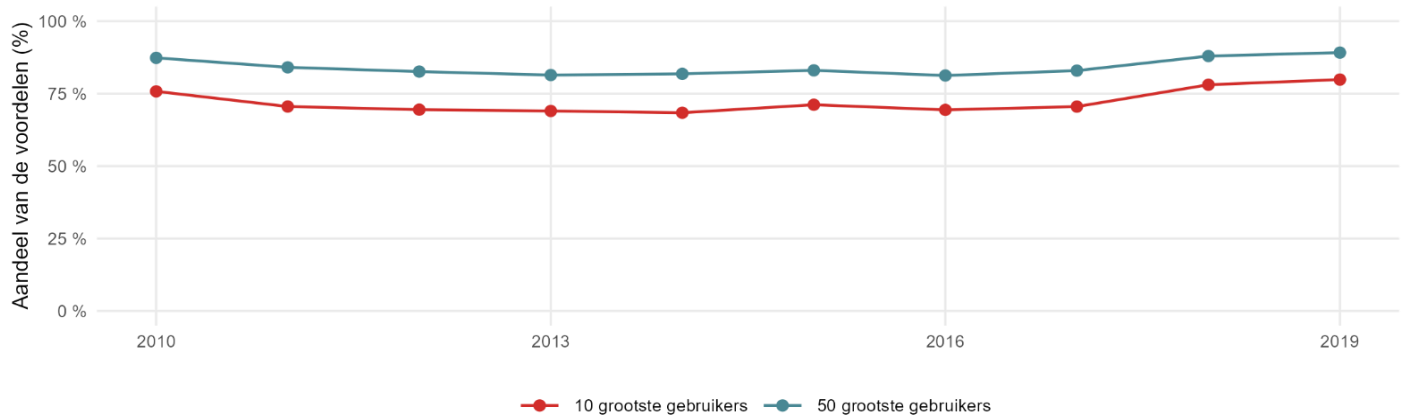
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: De genoten voordelen (getoond op de x-as) zijn getransformeerd aan de hand van het natuurlijk logaritme.

Figuur 5.10 toont het aandeel van de voordelen dat per jaar naar de vijftig en tien grootste gebruikers gaat. De groep van vijftig gebruikers is goed voor 80 tot 90 procent van de totale voordelen en de groep van tien grootste gebruikers voor ongeveer 70 tot 80 procent, afhankelijk van het specifieke jaar. Dit percentage schommelt, maar neemt niet toe of af gedurende de periode. Figuur 5.11 laat in nog meer detail zien dat er binnen de groep van vijftig grootgebruikers dus sprake is van een statistisch scheve verdeling van de voordelen - de voordelen voor de tien grootste gebruikers in 2019 zijn bijna een factor 16 groter dan de voordelen voor de groep van de tien daaropvolgende grootste gebruikers. Dit verschil is in de loop van de periode min of meer onveranderd gebleven; in 2010 was het verschil tussen de tien grootste en de tien daaropvolgende gebruikers ook gelijk aan ongeveer een factor 16. Deze zelfde verdeling (zowel tussen de vijftig grootste gebruikers en de andere gebruikers, als binnen de vijftig grootste gebruikers) was er dus ook al aan het begin van de periode. De statistische scheefheid van de verdeling weerspiegelt voornamelijk het gestileerde feit dat de opbrengsten van innovatie vaak sterk geconcentreerd zijn in de handen van enkele bedrijven, zie ook Box 5.2.²³⁸

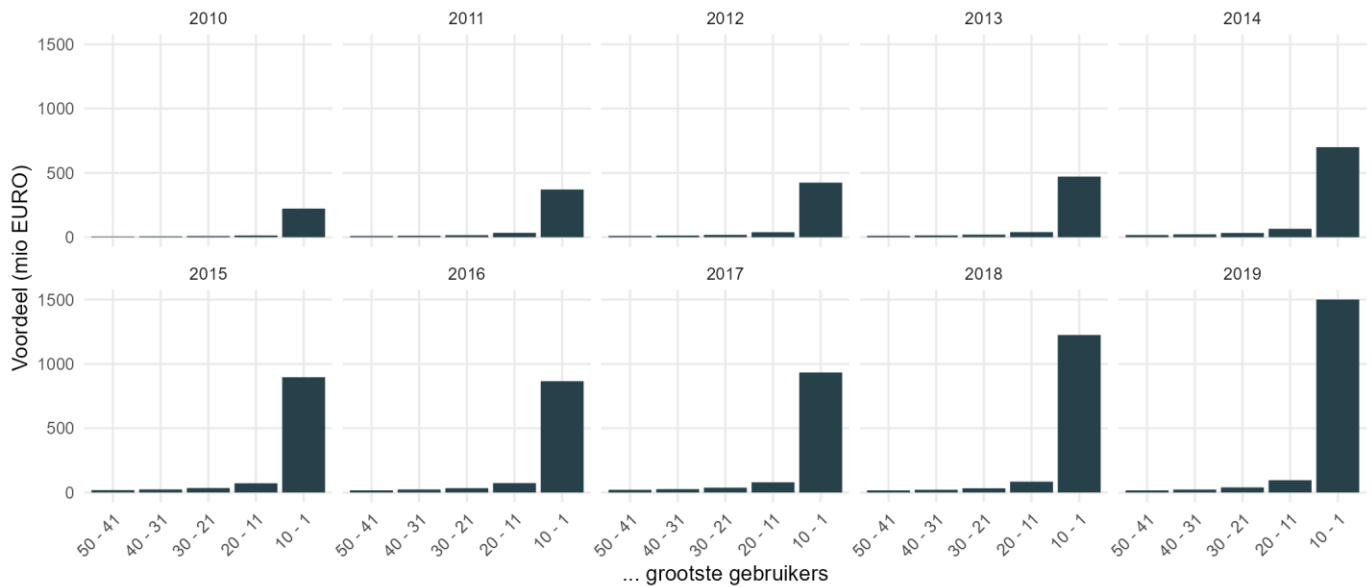
²³⁸ Zie bv. Schumpeter (1942) en de daaropvolgende literatuur.

Figuur 5.10 Aandeel van de voordelen dat gaat naar grootste gebruikers



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Figuur 5.11 Verdeling van de voordelen innovatiebox over gebruikers



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Onderstaande Tabel 5.2 laat het innovatieboxvoordeel, de betaalde vpb en de totale effectieve korting zien van alle bedrijven alsmede van de top-10 gebruikers. De tabel maakt duidelijk dat de top-10 gebruikers een aanzienlijk deel van de voordelen van de innovatiebox ontvangen, maar ook een groot deel van de vpb-betalingen (of vpb-opbrengsten geredeneerd vanuit de rijksfinanciën) voor hun rekening nemen die gebruikers van de innovatiebox doen. Verder laat de tabel zien dat de top-10 gebruikers hogere voordelen genieten dan de gemiddelde innovatieboxgebruiker en dat dit voordeel steeg van 32 procent in 2010 naar 62 procent in 2015, om vervolgens te dalen naar 40 procent in 2019. De daling na 2015 is in lijn met het beeld dat uit Tabel 5.1 naar voren komt. Dit zou wederom te maken kunnen hebben met anticipatie van de herziening in 2017 in navolging van actiepunten 5 van het BEPS-project van de OESO dat in 2015 met aanbevelingen kwam (zie sectie 2.3).

Tabel 5.2 Innovatieboxvoordeel, betaalde vpb en gemiddelde effectieve korting voor top 10 innovatieboxgebruikers en alle innovatieboxgebruikers.

jaar	Alle bedrijven met innovatieboxvoordeel > 0			Top 10 innovatieboxgebruikers		
	Iboxvoordeel (mld. euro)	vpb betaald (mld. euro)	Effectieve korting gemiddeld	Iboxvoordeel (mld. euro)	vpb betaald (mld. euro)	Effectieve korting top tien
2010	€ 0,40	€ 1,20	23%	€ 0,30	€ 0,50	32%
2011	€ 0,60	€ 1,50	29%	€ 0,40	€ 0,50	43%
2012	€ 0,70	€ 1,40	33%	€ 0,40	€ 0,50	46%
2013	€ 0,90	€ 1,60	35%	€ 0,50	€ 0,50	52%
2014	€ 1,20	€ 2,40	33%	€ 0,70	€ 0,60	53%
2015	€ 1,60	€ 2,90	35%	€ 1,00	€ 0,60	62%
2016	€ 1,50	€ 3,10	33%	€ 0,90	€ 0,80	55%
2017	€ 1,80	€ 4,30	29%	€ 1,20	€ 1,50	44%
2018	€ 1,90	€ 4,60	30%	€ 1,40	€ 2,10	40%
2019	€ 2,00	€ 5,00	29%	€ 1,50	€ 2,20	40%

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. data minfin

De scheefheid van de verdeling van het innovatieboxvoordeel hangt logisch samen met de scheefheid die al sinds jaar en dag bestaat als het gaat om S&O en ruimer R&D (zie onderstaande box voor enkele indicaties).

Box 5.2 Scheefheid S&O en R&D zoals verricht door bedrijven

Er bestaan in Nederland diverse bronnen die ons iets leren over de mate waarin S&O- en ruimer R&D-uitgaven zijn geconcentreerd bij een selecte groep ondernemingen. De hier weergegeven bronnen tonen dat in Nederland de S&O- en R&D-uitgaven van bedrijven scheef zijn verdeeld, waarbij alleen de derde bron (Technisch Weekblad) de daadwerkelijk sterke concentratie bij de top-10 bedrijven benadert.

RVO heeft op ons verzoek gekeken in hoeverre de scheefheid die we hierboven constateren voor wat betreft gebruik van de innovatiebox ook te zien is in de cijfers die RVO administreert als het gaat om S&O-kosten voor de uitvoering van de WBSO en via het S&O-ticket voor de innovatiebox. De Top-10 van WBSO-gebruikers (dit betreft 10 zogenaamde fiscale eenheden die bestaan uit in totaal 18 verschillende KvK-nummers) - en die dus niet compleet overeenkomt met de top-10 zoals we die hierboven voor de innovatiebox hebben onderscheiden - kende voor het jaar 2019 in totaal bijna 863 mln. euro vastgestelde loonkosten (24 procent van het totaal aan 3.656 mln. euro voor alle fiscale eenheden die in 2019 gebruikmaakten van de WBSO). Als het gaat om de S&O niet-loonkosten in 2019 nam de top-10 bijna 777 mln. euro voor haar rekening (36 procent van het totaal van afgerond 2.156 mln. euro voor fiscale eenheden die van de WBSO-gebruikmaakten in 2019). Kijken we vervolgens naar de vastgestelde S&O-afdrachtvermindering dan bedroeg die in 2019 ruim 263 mln. euro voor de top-10 fiscale eenheden of 21 procent van de totale S&O-afdrachtvermindering waarop alle WBSO-gebruikers in 2019 recht hadden (het merendeel hiervan wordt in de praktijk ook verzilverd). De scheefheid in de WBSO lijkt iets minder geprononceerd dan in de innovatiebox. Dit komt onder andere door dat er aanzienlijk meer WBSO-gebruikers zijn en kennelijk niet alle bedrijven met S&O de S&O ook weten om te zetten in substantiële winsten gerealiseerd op basis van de met S&O gerealiseerde innovatieve immateriële activa.

CBS biedt ook enig inzicht in de mate waarin R&D in Nederland is geconcentreerd bij een selecte groep van bedrijven. In haar publicatie ICT, Kennis en Economie geeft het CBS aan dat voor het vergelijkingsjaar 2019 19.550 bedrijven R&D met eigen en ingeleend personeel uitvoeren. Krap 5 procent hiervan (930 bedrijven) behoren tot het grootbedrijf (250

of meer werkzame personen). Deze groep ondernemingen nemen als groep ruim 67 procent van alle R&D-uitgaven voor hun rekening (7.965 van de in totaal 11.846 mln. euro). Deze groep van bedrijven heeft 56 procent van al het (eigen en ingeleende) R&D-personeel van bedrijven in dienst (zie [Research & Development - ICT, kennis en economie 2022 | CBS](#))

Tot voor kort de meest bekende bron om de concentratie van R&D zoals uitgevoerd door het Nederlandse bedrijfsleven te illustreren was de jaarlijkse Top-30 afkomstig uit het Technische Weekblad. De laatste bekende top-30 toont dat in 2019 de top-10 R&D-bedrijven – gerekend naar R&D-uitgaven in Nederland – 3.908 mln. euro investeerden in R&D.

Ook bij de vpb-opbrengsten geldt dat een relatief kleine groep bedrijven verantwoordelijk is voor een groot deel van de vpb-opbrengsten. In onderstaande Tabel 5.3 brengen we eerst de groep van alle bedrijven die vpb afdragen in beeld en in de rechterhelft van de tabel kijken we specifiek naar innovatieboxgebruikers. Niet alleen toont de tabel dat innovatieboxgebruikers belangrijk bijdragen aan de vpb-opbrengsten, maar dat binnen die groep het grootbedrijf belangrijk bijdraagt aan de vpb-opbrengsten. In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17.3 procent van de vpb van alle 832.000 bedrijven die vpb betaalden in dat jaar.

Voor innovatieboxgebruik, S&O- en R&D-uitgaven en vpb-opbrengsten geldt dat deze uiteindelijk bij een tamelijk selecte groep ondernemingen zijn geconcentreerd. Deze ondernemingen zijn van grote betekenis voor de Nederlandse economie.

Voor zowel innovatieboxgebruik als S&O- en R&D-uitgaven en vpb-opbrengsten geldt dat deze uiteindelijk bij een tamelijk selecte groep ondernemingen zijn geconcentreerd. In 2019 namen internationale ondernemingen 95 procent van het vpb-bedrag waarop de innovatiebox kon worden toegepast voor hun rekening. Voor de multinationale ondernemingen – een groep van 163 aangiftes – was dit percentage 87 procent in 2019. In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17.3 procent van de vpb van alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar. In 2013 betaalden 400 bedrijven 7,7 procent alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar.???

Tabel 5.3 Betaalde vpb (in mln. euro) en aantallen bedrijven 2010-2019 uitgesplitst naar mkb en grootbedrijf voor alle bedrijven en voor bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox

	Bedrijven die vpb betalen				Bedrijven met innovatiebox							
	Alle bedrijven met vpb		MKB met vpb		Grootbedrijf met vpb		Alle bedrijven ibox		Alle mkb-bedrijven met ibox		Alle grootbedrijven met ibox	
	Aantal	Bet. vpb	Aantal	Bet. vpb	Aantal	Bet. Vpb	Aantal	Bet. vpb	Aantal	Bet. vpb	Aantal	Bet. vpb
2010	616.000	€ 14.100	600.000	€ 8.300	16.000	€ 5.900	1.000	€ 1.200	900	€ 390	100	€ 800
2011	628.000	€ 13.500	611.000	€ 7.900	16.000	€ 5.500	1.500	€ 1.500	1.300	€ 530	200	€ 1.000
2012	646.000	€ 15.200	630.000	€ 7.900	16.000	€ 7.300	1.700	€ 1.500	1.500	€ 450	300	€ 1.100
2013	675.000	€ 15.600	658.000	€ 8.700	17.000	€ 7.000	2.800	€ 1.700	2.400	€ 550	400	€ 1.200
2014	696.000	€ 17.800	679.000	€ 10.000	17.000	€ 7.800	3.300	€ 2.400	2.900	€ 710	400	€ 1.700
2015	716.000	€ 19.300	697.000	€ 10.500	19.000	€ 8.800	3.600	€ 2.900	3.200	€ 760	500	€ 2.100

2016	743.000	€ 21.400	714.000	€ 9.700	29.000	€ 11.700	3.700	€ 3.300	3.100	€ 620	600	€ 2.600
2017	770.000	€ 22.500	737.000	€ 9.700	34.000	€ 12.800	3.400	€ 4.400	2.900	€ 570	500	€ 3.800
2018	803.000	€ 24.300	767.000	€ 10.500	36.000	€ 13.800	3.300	€ 4.600	2.800	€ 610	500	€ 4.000
2019	832.000	€ 25.900	796.000	€ 11.600	37.000	€ 14.300	3.200	€ 5.100	2.700	€ 590	500	€ 4.500

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. data minfin

Descriptieve statistieken over gebruikers

Tabel 5.4 toont descriptieve statistieken over de omzet, het aantal werkzame personen, de sectoren, regio's en S&O-activiteiten van innovatieboxgebruikers (kolom 1) in het jaar 2019. Deze worden afgezet tegenover dezelfde statistieken voor continue WBSO-gebruikers (kolom 2), incidentele WBSO-gebruikers (kolom 3) en alle ondernemingsgroepen met meer dan één werkzame persoon (kolom 4).²³⁹ Gebruikers van een innovatiebox hebben gemiddeld een hogere omzet, meer werknemers en meer S&O-uren en -kosten dan de hierboven gedefinieerde vergelijkingsgroepen. De verschillen ten opzichte van alle ondernemingsgroepen met ten minste één werknemer zijn zeer groot – zo is de omzet van een gemiddelde innovatieboxgebruiker ongeveer tien keer zo hoog. De twee vergelijkingsgroepen op basis van WBSO-gebruik zijn beter vergelijkbaar met innovatieboxgebruikers, dit geldt vooral voor de groep van continue WBSO-gebruikers. De verschillen tussen deze laatste groep en innovatieboxgebruikers in omzet en werkzame personen zijn statistisch insignificant, terwijl dat wel het geval is in de vergelijking tussen innovatieboxgebruikers en de andere twee groepen. Deze gelijkenis valt ook te verwachten aangezien de bij de WBSO behorende S&O-verklaring geldt als het centrale toegangsticket tot de innovatiebox. Een deel van de resterende verschillen kan mogelijk ook verklaard worden door het gebruik van de innovatiebox – dit geldt met name voor de S&O-variabelen.

Tabel 5.4 Gebruik innovatiebox, uitgesplitst naar verschillende karakteristieken

	Innovatiebox-gebruikers	Continue WBSO-gebruikers	WBSO-gebruikers	Ondernemingsgroepen (>1wp)
Omzet (× 1.000 euro)	38.600	28.757	22.091	3.481
Werkzame personen (aantal)	153	126	92	19
WBSO-gebruik (%)	0,91	1	1	0,03
S&O-uren (aantal)	14.497	10.566	6.828	284
S&O-loonkosten (euro)	557.493	392.975	244.453	10.144
S&O-niet-loonkosten (euro)	298.034	250.389	143.154	6.070
Sectoren (top-3)				
C Industrie (aantal + %)	878 (31%)	3.325 (22%)	1.933 (25%)	21.869 (6%)
J Informatie & communicatie	650 (23%)	3.267 (22%)	1.520 (20%)	13.543 (4%)
M Advisering, onderzoek en zakelijke dienstverlening	432 (15%)	3.282 (22%)	1.736 (23%)	38.588 (11%)
COROP-regio's (top-3)				
CR17 Utrecht (aantal + %)	246 (9%)	1.214 (8%)	560 (7%)	26.679 (8%)

²³⁹ Continue WBSO-gebruikers zijn gedefinieerd als ondernemingsgroepen die gedurende de hele 2010 – 2019 periode gebruikmaken van de WBSO-regeling; incidentele WBSO-gebruikers als ondernemingsgroepen die in 2019 van de WBSO gebruikmaakten (maar niet perse in de andere jaren).

CR12 Twente	225 (8%)	907 (6%)	495 (6%)	13.398 (4%)
CR23 Groot Amsterdam	222 (8%)	1.573 (10%)	794 (10%)	32.192 (9%)
Observaties (N)	2.800	7.713	14.989	348.709

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Gebaseerd op het jaar 2019; top-3 van sectoren en COROP-regio's bepaald a.d.h.v. grootste sectoren onder innovatieboxgebruikers; de percentages per regio/sector ten opzichte van het geheel zijn gegeven tussen de haakjes.

Tabel 5.5 toont de verdeling van innovatieboxgebruikers naar vier verschillende typen: (i) 'continue' gebruikers die gedurende de hele periode gebruikmaken van de innovatiebox; (ii) 'startende' gebruikers die gedurende de periode starten met de innovatiebox en vervolgens tot het eind van de periode (of het moment van bedrijfsopheffing) gebruik blijven maken; (iii) 'stoppende' gebruikers die gedurende de periode stoppen met het gebruik van de innovatiebox en vervolgens tot het eind van de periode (of het moment van bedrijfsopheffing) geen gebruik meer maken; en (iv) 'startende/stoppende' gebruikers die gedurende de periode zowel een keer starten als stoppen met het gebruik van de innovatiebox.²⁴⁰ Consistent met de toename in het aantal gebruikers vertegenwoordigen de startende en startend/stoppende gebruikers de twee grootste groepen. Die laatste groep betreft een combinatie van forfaitaire gebruikers, bedrijven waarbij het in aanmerking komende innovatieve activum in een tussenliggend jaar geen winst heeft opgeleverd of bedrijven waarbij de winst uit het innovatieve activum na verloop van tijd is uitgeput. Binnen alle vier de typen innovatieboxgebruikers komen grootbedrijven en mkb'ers voor - relatief gezien zijn er iets meer grootgebruikers onder de continue gebruikers. De voordelen (zowel de som over de gehele periode als het gemiddelde voordeel per jaar van gebruik) zijn het hoogst voor de continue gebruikers.

Tabel 5.5 Gebruik van de innovatiebox, naar type gebruiker en type bedrijf

Type gebruik	Aantal unieke ondernemingsgroepen (2010 - 2019)		Totale voordelen (2010-2019, mio euro)	Voordeel per jaar gebruik (mio euro)
	Grootbedrijf	Mkb		
Continue gebruikers	55 (8%)	663 (92%)	6.906,4	1,754
Startende gebruikers	106 (5%)	2189 (95%)	1.953,9	0,200
Stoppende gebruikers	46 (7%)	1818 (93%)	336,2	0,168
Startende/stoppende gebruikers	172 (6%)	8145 (94%)	1.220,7	0,140

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Verdeling tussen grootbedrijf en mkb gebaseerd op laatst waargenomen jaar per ondernemingsgroep; de percentages voor het grootbedrijf/mkb per type gebruik zijn gegeven tussen de haakjes.

²⁴⁰ Let wel op dat de periode invloed heeft op de indeling in de verschillende typen van gebruik. Een onderneming die in 2019 is gestopt met gebruik van de innovatiebox (ofwel een stoppende gebruiker), kan daar bijvoorbeeld na het einde van de analyseperiode weer mee starten waardoor deze bezien over een langere periode feitelijk een startende/stoppende gebruiker is.

5.3 Econometrische analyse: doeltreffendheid

Schattingmethode

De innovatiebox is bedoeld om innovatie te stimuleren en hoogwaardige innovatieve werkgelegenheid/activiteit aan te trekken en te behouden. Daarom richt onze econometrische analyse van de doeltreffendheid zich op de impact van het gebruik van de innovatiebox op de innovatieve activiteiten van haar gebruikers. We meten deze innovatieve activiteiten in de eerste plaats op basis van de S&O-uitgaven van bedrijven.²⁴¹ Dit is in lijn met de analyse van de BFTB voor de WBSO, waarbij eveneens het effect op S&O-investeringen is bepaald en dit als maatstaf is genomen voor een BFTB voor extra R&D-investeringen.²⁴² Bedrijven die profiteren van de voordelen van de innovatiebox kunnen (een deel van) deze voordelen gebruiken om extra te investeren in innovatieve activiteiten, wat zich uit in hogere S&O-uitgaven. In onze modellen transformeren we de S&O-uitgaven waardoor de regressiecoëfficiënten direct de interpretatie hebben van een procentueel effect (semi-elasticiteit) op de S&O-uitgaven van bedrijven en wordt het absolute effect dus groter verondersteld voor bedrijven die een hoger basisniveau aan S&O-uitgaven hebben.

Box 5.3 Kanttekeningen bij bang-for-the-buck

De S&O-uitgaven van bedrijven zijn als administratieve data integraal beschikbaar van de CBS-Microdata omgeving, waardoor de kwaliteit van de data goed is. In principe zijn we geïnteresseerd in het effect op R&D-uitgaven. Deze uitgaven liggen ruwweg een factor twee hoger dan de S&O-uitgaven. Van de R&D-uitgaven zijn echter geen administratieve data per bedrijf beschikbaar. Wel is er een uitgebreide enquête op bedrijfsniveau waar bedrijven op basis van eigen inschatting melden hoeveel R&D ze doen. Deze is overigens dekkend voor de grote bedrijven. Het aantal bedrijven in deze enquête en daardoor tevens de overlap met bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox is echter beperkt. Schatting van het effect op basis van deze data is daarom onbetrouwbaar. De BFTB van de innovatiebox kan schematisch als volgt worden weergegeven:

$$BFTB = \frac{\Delta R\&D \text{ door ibox}}{\text{budgettaire beslag}} = \frac{\Delta S\&O \text{ door ibox} + \Delta \text{Overige R\&D door ibox}}{\text{budgettaire beslag}}$$

Hoeveel is de verandering als gevolg van de innovatiebox in R&D-uitgaven die niet als S&O-uitgaven classificeren? De totale R&D-uitgaven van bedrijven waren in 2021 volgens het CBS 13 miljard euro,²⁴³ terwijl de S&O-uitgaven 6,1 miljard euro waren. Als de S&O-uitgaven en R&D-uitgaven volledig gecorreleerd zouden zijn, betekent dit dat gegeven een BFTB voor S&O-uitgaven, de BFTB voor totale R&D-uitgaven ruim een factor twee groter is. Dit betreft in onze ogen een bovengrens, waarbij de kwaliteit van de additionele R&D-uitgaven niet is meegenomen, hier zitten bijvoorbeeld ook uitgaven aan huisvesting in. Ook is de correlatie tussen S&O-uitgaven en R&D-uitgaven waarschijnlijk niet één.

De BFTB gebruikt (net zoals de BFTB in de vorige evaluatie) het budgettaire beslag.²⁴⁴ De innovatiebox genereert echter ook additionele belastinginkomsten ten opzichte van een situatie zonder innovatiebox. Hiervoor kan een gecorrigeerde BFTB worden bepaald. Het is echter lastig te zeggen hoe groot deze additionele inkomsten zijn, aangezien niet duidelijk is welke bedrijven weg zouden gaan uit Nederland als de innovatiebox er niet zou zijn. In 2019 betaalden niet-Nederlandse multinationals die gebruikmaakten van de innovatiebox 2.273 mln. euro aan belasting in Nederland. Het totale budgettaire beslag van alle

²⁴¹ In de volgende sectie worden de effecten op additionele uitkomstmaten beschouwd, waaronder omzet, productiviteit en percentage van omzet uit innovatie.

²⁴² Zie p. 98, van de [Evaluatie WBSO 2011-2017](#).

²⁴³ Zie CBS, [StatLine - Research en development; kerncijfers per sector van uitvoering \(cbs.nl\)](#).

²⁴⁴ In de vorige evaluatie werd dit het innovatieboxvoordeel genoemd, zie <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/blg-688608.pdf>

innovatieboxontvangers bedroeg in dat jaar 1.895 miljoen euro. Als een deel van de niet-Nederlandse multinationals alleen in Nederland aanwezig is vanwege de innovatiebox, kan dat een substantieel effect hebben op een gecorrigeerde BFTB.

Voor de schatting van dit effect maken we gebruik van gegeneraliseerde difference-in-differences modellen (Bertrand et al., 2004; Hansen, 2007; Athey & Imbens, 2017) op ondernemingsgroepniveau.²⁴⁵ Intuïtief gezien vergelijken we de ontwikkeling in de S&O-uitgaven van ondernemingen die voordelen uit de innovatiebox genieten (behandelgroep) met de ontwikkeling in de S&O-uitgaven van ondernemingen die geen innovatieboxvoordelen genieten (controlegroep). Dit idee wordt geoperationaliseerd middels een model met ondernemingsgroep-specifieke fixed effecten (om te corrigeren voor de structurele verschillen in S&O-uitgaven tussen gebruikers en niet-gebruikers), jaar fixed effecten (om te corrigeren voor de tijdstrend in S&O-uitgaven die gedeeld wordt door zowel gebruikers als niet-gebruikers) en een dummy indicator die aangeeft of een ondernemingsgroep de innovatiebox gebruikt in een gegeven jaar. De parameter van deze dummy geeft het causale effect van de innovatiebox (op de S&O-uitgaven) onder de aanname dat de S&O-uitgaven zich zonder de innovatiebox identiek zou ontwikkelen (de gangbare “parallele trend” aanname). Een uitgebreide beschrijving van de modelspecificaties wordt gegeven in Bijlage C.

Het schatten van deze modellen vereist het vaststellen van een controlegroep. Hiervoor hanteren we de groep van WBSO-gebruikers die geen gebruikmaakt van de innovatiebox. Dit biedt twee voordelen. Ten eerste zijn de S&O-uitgaven, ofwel onze belangrijkste uitkomstmaat, vanaf 2012 (integraal) bekend voor deze bedrijven omdat ze worden vastgesteld voor de WBSO-regeling.²⁴⁶ Omdat de niet-loonkosten component van de S&O-uitgaven voor de periode 2010 - 2011 niet is vastgelegd, schatten we ons model op de periode 2012 - 2019. Ten tweede zijn deze bedrijven beter vergelijkbaar met gebruikers van de innovatiebox, zowel op waargenomen kenmerken (zie Tabel 5.4) als aannemelijk ook op niet-waargenomen kenmerken. Het WBSO-gebruik van deze onderneming impliceert immers dat zij actief zijn op het gebied van (technologische) innovatie. Voor de resterende verschillen controleren we met de ondernemingsgroepspecifieke fixed effecten en door een set controlevariabelen op te nemen. Omdat continue WBSO-gebruikers het meest lijken op gebruikers van de innovatiebox, is dit onze voorkeurscontrolegroep. Een nadeel van deze controlegroep is dat het gebruikers van de innovatiebox zonder continu WBSO-gebruik uitsluit van de analyse. Daarom voeren we ook schattingen uit met een controlegroep van alle (continue en incidentele) WBSO-gebruikers.

Directe effecten

Tabel 5.6 toont de schattingsresultaten van onze basismodellen met de twee verschillende controlegroepen en geschat zonder of met extra controlevariabelen. De geschatte innovatieboxeffecten zijn statistisch significant positief in al deze modelspecificaties. In kolom (1) en (2), waarin wordt uitgegaan van continue WBSO-gebruikers als controlegroep, is het innovatieboxeffect gelijk aan 0,11. Dit betekent dat de S&O-uitgaven van bedrijven die de innovatiebox gebruiken gemiddeld 11 procent hoger zijn dan in een (contra-feitelijke) situatie waarin ze daar geen

²⁴⁵ Onze analyse meet of de innovatiebox leidt tot een toename in S&O bij haar gebruikers. Deze toename kan binnen een ondernemingsgroep zowel op de intensieve marge (meer S&O bij bestaande bedrijfseenheden) als door de extensieve marge (meer bedrijfseenheden die S&O uitvoeren) zitten. In theorie kunnen de innovatieboxvoordelen ook ingezet worden om S&O-intensieve bedrijfseenheden op te kopen van andere ondernemingen. In dat geval geven onze modellen een overschatting van de toename in S&O in de economie als geheel. Het is echter onduidelijk hoe vaak dit voorkomt.

²⁴⁶ Voor de S&O-niet-loonkosten gaat het in veel gevallen om forfaitaire bedragen, afgeleid uit het aantal S&O-uren. Dit kan zorgen voor een meetfout in de daadwerkelijke kosten voor S&O, voor zover deze meetfout willekeurig verdeeld is over bedrijven valt deze meetfout weg in de standaardfout van onze modellen.

gebruik van hadden gemaakt. Het toepassen van alle WBSO-gebruikers als controlegroep, in kolom (3) en (4), leidt tot een hogere schatting van het innovatieboxeffect van bijna 17 procent op de S&O-uitgaven van begunstigde bedrijven. Het toevoegen van de extra controlevariabelen heeft nauwelijks effect op de modelschattingen omdat ze vrijwel geen effect hebben op de S&O-uitgaven van bedrijven.²⁴⁷

Tabel 5.6 Effect innovatiebox op S&O-uitgaven bij begunstigde bedrijven

	Controlegroep:			
	Continue WBSO-gebruikers		WBSO-gebruikers	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Innovatieboxeffect	0,1140*** (0,0211)	0,1130*** (0,0208)	0,1684*** (0,0146)	0,1683*** (0,0145)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Observaties (N)	51.735	51.735	128.450	128.450
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,87018	0,87063	0,80946	0,80965
Geschatte additionele S&O-uitgaven (2012 - 2019, mio euro)	1.631,4	1.635,6	2.562,2	2.574,3
Genoten voordelen (2012 - 2019, mio euro)	8.865,8	8.865,8	9.473,0	9.473,0
'Bang-for-the-buck' (euro)	0,18	0,18	0,27	0,27

Bron: SEO Economisch Onderzoek /Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Geschat op data over de periode 2012 - 2019; observaties (controle- en behandelgroep) op ondernemingsgroep jaarniveau; uitkomstmaat is het natuurlijk logaritme van de S&O-uitgaven; ondernemings- en jaar fixed effects opgenomen in alle modellen; de set van controlevariabelen omvat omzet, werkzame personen en COROP-regio; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op onderneming- en jaarniveau. *** $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ * $p < 0,1$

Bovenstaande modelschattingen tonen de procentuele stijging in de S&O-uitgaven door gebruik van de innovatiebox, zonder daarbij rekening te houden met de gedeerde belastinginkomsten die daar tegenover staan. Om hier een beeld van te geven leiden we de zogenoemde 'bang-for-the-buck' af. Deze maatstaf beschrijft hoeveel elke euro aan gedeerde belastinginkomsten ('buck') leidt tot hogere S&O-uitgaven ('bang'). We gebruiken de modelschattingen om voor *elke onderneming* (zowel niet-gebruikers als alle typen gebruikers van de innovatiebox)²⁴⁸ de S&O-uitgaven te voorspellen in de (feitelijke) situatie waarin gebruikers van de innovatiebox daar voordeel van ondervinden en de (contra-feitelijke) situatie waarin geen enkele onderneming voordeel ontvangt uit de innovatiebox. Voor niet-gebruikers zijn deze twee situaties identiek, terwijl er voor gebruikers hogere S&O-uitgaven zijn in de feitelijke situatie - uitgaande van kolom (1) zijn de S&O-uitgaven voor deze ondernemingen ongeveer 11 procent hoger. De som van deze extra S&O-uitgaven over alle ondernemingen in de steekproef wordt weergegeven in de eerste rij van het onderste paneel in Tabel 5.6. De tweede rij van dit paneel

²⁴⁷ Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de controle variabelen *an sich* mogelijk wel sterk samenhangen met de S&O-uitgaven van bedrijven, maar dat de constante verschillen tussen bedrijven (ook in de controlevariabelen) al worden opgepikt door de ondernemingsgroepspecifieke fixed effecten.

²⁴⁸ Strikt genomen wordt het effect van de innovatiebox enkel geïdentificeerd voor ondernemingen die gedurende de schattingsperiode zowel jaren met als zonder innovatiebox kennen. Voor continue gebruikers valt het effect van de innovatiebox namelijk weg in de ondernemingsgroepspecifieke fixed effecten. De impliciete aanname die we maken voor de bang-for-the-buck berekening is dat de gevonden innovatieboxeffecten gegeneraliseerd kunnen worden naar de continue gebruikers. Onder deze aanname is het dan alsnog mogelijk om de bang-for-the-buck te berekenen over alle gebruikers van de innovatiebox.

toont de som van de genoten voordelen over alle ondernemingen (ofwel de gedeelde belastinginkomsten). De "bang-for-the-buck" wordt berekend door de extra S&O-uitgaven te delen door de gedeelde belastinginkomsten.²⁴⁹

Voor de schattingen uitgevoerd met de controlegroep van continue WBSO-gebruikers zijn de totale additionele S&O-uitgaven in de steekproef gelijk aan ongeveer 1,6 miljard, terwijl de som van de genoten voordelen (over de schattingsperiode van 2012 - 2019) gelijk is aan bijna 8,9 miljard. Dit leidt tot een 'bang-for-the-buck' van 0.18 - ofwel voor elke euro aan gedeelde belastinginkomsten investeren gebruikers (gemiddeld gezien) 18 eurocent in extra S&O-activiteiten. Consistent met de hogere schatting van het innovatieboxeffect op basis van de controlegroep van alle WBSO-gebruikers, komt de 'bang-for-the-buck' hier hoger uit op 0.27, ofwel 27 eurocent per euro aan gedeelde belastinginkomsten. De BFTB is gegeven het gebruik van de WBSO. Om de totale BFTB van de WBSO en de innovatiebox samen te bepalen, kunnen de BFTB van de WBSO en de innovatiebox niet bij elkaar worden opgeteld. Niet alleen worden eventuele interactie-effecten niet meegenomen, ook zou (in afwezigheid van interactie-effecten) een totale BFTB het gewogen gemiddelde zijn van de BFTBs van de twee regelingen.²⁵⁰

Dynamische effecten

Figuur 5.12 toont de schattingsresultaten van twee modelspecificaties waarin het effect van de innovatiebox kan variëren over de tijd. In de linkergrafiek is het effect van de innovatiebox uitgesplitst voor de jaren sinds een onderneming begint de innovatiebox te gebruiken (x-as). De effecten zijn direct vanaf de start van het gebruik statisch significant positief (dit is zichtbaar doordat het 95-procent betrouwbaarheidsinterval de nulwaarde niet bevat) en het innovatieboxeffect loopt vervolgens op naar gelang bedrijven er langer gebruik van maken. Dit patroon kan deels samenhangen met feit dat in de eerste jaren van gebruik veel forfaitaire gebruikers zitten (deze gebruikers ontvangen over het algemeen lagere voordelen, waardoor het effect ook lager kan zijn). Deze interpretatie wordt gestaafd doordat de betrouwbaarheidsintervallen vanaf het vierde jaar - wanneer er vrijwel geen forfaitaire gebruikers meer zijn²⁵¹ - sterk met elkaar overlappen. Een andere mogelijke verklaring is dat het bedrijven tijd kost om hun S&O-activiteiten uit te breiden. De betrouwbaarheidsintervallen worden tevens groter voor latere jaren van gebruik, doordat er telkens minder ondernemingen zijn die na dit aantal jaren nog gebruikmaken van de innovatiebox en het effect daardoor minder nauwkeurig geschat kan worden.

De rechtergrafiek toont het effect van de innovatiebox uitgesplitst in het effect tijdens het gebruik, het jaar voordat het gebruik begint en het jaar nadat het gebruik eindigt. Een belangrijk aspect van de innovatiebox is dat de effecten al enige tijd voor het feitelijke gebruik tot uitdrukking kunnen komen in de S&O-uitgaven, doordat bedrijven anticiperen op de toekomstige voordelen.²⁵² Dit patroon vinden we echter niet terug in de data - de verschillen

²⁴⁹ Zoals gebruikelijk in evaluaties van (fiscale) innovatieregelingen (bijv. de vorige evaluatie van de innovatiebox en de meest recente evaluatie van de WBSO, respectievelijk Den Hertog et al., 2015; De Boer et al., 2019) wordt hier uitgegaan van de gedeelde belastinginkomsten, zonder rekening te houden met de eventuele extra belastinginkomsten die met de regeling gepaard gaan. Dit zou je de partiële 'bang-for-the-buck' kunnen noemen. Een algehele 'bang-for-the-buck' vereist een analyse van de extra winst die in Nederland wordt gemaakt als gevolg van de regeling (bijv. doordat bedrijven in de toekomst meer belasting betalen over winst uit innovaties die door de regeling worden voortgebracht, of doordat bedrijven hun innovatieactiviteiten in Nederland houden als gevolg van de regeling). We raden aan om in toekomstige evaluaties te onderzoeken tot in hoeverre een dergelijke berekening wenselijk en mogelijk is.

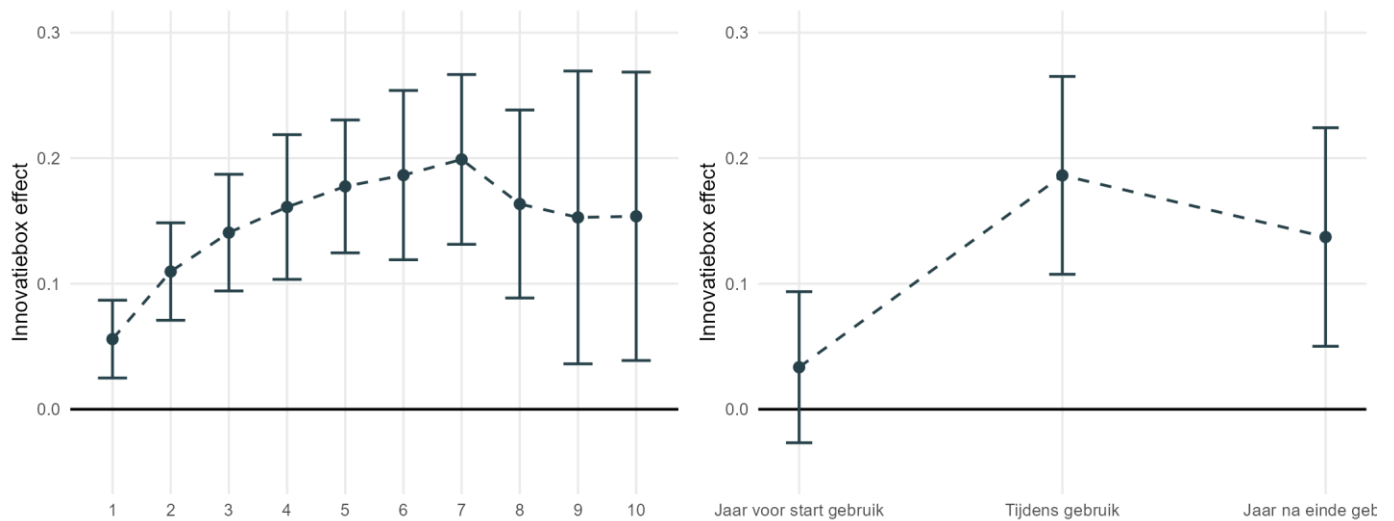
²⁵⁰ Om precies te zijn zou de BFTB van twee regelingen die op dezelfde uitkomstvariabele werken zijn $BFTB1 * (K1 / (K1+K2)) + BFTB2 * (K2 / (K1+K2))$, waarbij K1 en K2 de kosten zijn van de respectievelijke regelingen.

²⁵¹ Als een bedrijf later voor een *ander* immaterieel activum weer gebruikmaakt van de innovatiebox wordt de teller van het aantal jaren sinds gebruik teruggezet naar één. Enkel gebruikers met overlappende kwalificerende activa kunnen dus na het derde jaar (maximale looptijd van het forfait per kwalificerend activum) nog gebruikmaken van forfait - het gaat hier waarschijnlijk om kleine aantallen.

²⁵² Het gebruik van vaststellingsovereenkomsten vergroot dit effect, omdat bedrijven tot op bepaalde hoogte zekerheid hebben over in de toekomst te ontvangen (belasting)voordelen.

tussen gebruikers en niet-gebruikers van de innovatiebox in het jaar voordat het feitelijke gebruik start zijn niet statistisch significant (het 95-procent betrouwbaarheidsinterval bevat de nulwaarde). Wellicht zijn er ook ‘anticipatie’ effecten onder (ex-post) niet-gebruikers van de innovatiebox, waardoor de anticipatie van (ex-post) gebruikers wegvalt. De afwezigheid van dit effect geeft een positieve indicatie over de plausibiliteit van de parallele trendaanname: de ontwikkeling in de S&O-uitgaven van gebruikers en niet-gebruikers verschilt niet significant van elkaar *voordat* het gebruik van de innovatiebox aanvangt, maar pas nadat het gebruik van de innovatiebox start. Voor het effect tijdens het gebruik en in het jaar nadat het gebruik is gestopt zijn er wel statistisch significant positieve effecten. In deze specificatie is het effect tijdens het gebruik gelijk aan 18,5 procent, terwijl het effect na het gebruik terugloopt naar 13,5 procent. De ‘bang-for-the-buck’ die hoort bij de twee dynamische modelschattingen in Figuur 5.12, bedraagt respectievelijk 24 en 25 eurocent. Deze zijn iets hoger, maar alsnog vergelijkbaar met de basisschattingen.

Figuur 5.12 Effect innovatiebox op S&O-uitgaven over de tijd



Bron: SEO Economisch Onderzoek /Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Geschat op de controlegroep van continue WBSO-gebruikers; de horizontale balken door de punten tonen de 95-procent betrouwbaarheidsintervallen (+/- 1,96 de standaardfouten).

Heterogeniteit

Tabel 5.7 toont de schattingsresultaten voor drie modelspecificaties die de heterogeniteit van het innovatiebox effect onderzoeken. We hanteren hiervoor telkens de continue WBSO-gebruikers als controlegroep en voegen geen additionele controlevariabelen toe.²⁵³ De eerste rij toont het innovatieboxeffect voor de referentiecategorie (respectievelijk, grootbedrijf, niet-multinationals en gebruikers in het 1^e kwantiel van de genoten voordelen); de overige rijen tonen de verschillen van de andere groepen ten opzichte van de referentiecategorie.

²⁵³ Gelijk aan de basisschattingen, hebben additionele controlevariabelen geen noemenswaardige invloed op het innovatieboxeffect.

Tabel 5.7 Effect innovatiebox per type bedrijf en effect omvang ontvangen voordelen

	Controle groep: Continue WBSO-gebruikers		
	(1) grootbedrijf vs mkb	(2) buitenlandse vs Nederlandse multinationals	(3) effect omvang ontvangen voordelen
Innovatieboxeffect - referentie categorie	0,1161* (0,0501)	0,1217*** (0,0230)	0,0614*** (0,0173)
Innovatieboxeffect - mkb versus grootbedrijf	-0,0021 (0,0500)		
Innovatieboxeffect - NL multinationals versus niet-multinationals		-0,0459 (0,0370)	
Innovatieboxeffect - buitenlandse multinationals versus niet-multinationals		-0,0157 (0,0358)	
Innovatieboxeffect - 2 ^e kwantiel versus 1 ^e kwantiel van genoten voordelen			0,0511 (0,0319)
Innovatieboxeffect - 3 ^e kwantiel versus 1 ^e kwantiel van genoten voordelen			0,0775*** (0,0188)
Innovatieboxeffect - 4 ^e kwantiel versus 1 ^e kwantiel van genoten voordelen			0,1273*** (0,0325)
Controlevariabelen	Nee	Nee	Nee
Observaties (N)	51.735	51.735	51.735
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,87045	0,87045	0,87031
Geschatte additionele S&O-uitgaven (2012 - 2019, mio euro)	1.652,6	1.291,6	2.477,9
Genoten voordelen (2012 - 2019, mio euro)	8.865,8	8.865,8	8.865,8
'Bang-for-the-buck' (euro)	0,19	0,15	0,28

Bron: SEO Economisch Onderzoek /Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Geschat op data over de periode 2012 - 2019; observaties (controle- en behandelgroep) op ondernemingsgroep jaarniveau; uitkomstmaat is het natuurlijk logaritme van de S&O-uitgaven; ondernemings- en jaar fixed effects opgenomen in alle modellen; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op onderneming- en jaarniveau. *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Kolom (1) splitst het effect uit voor het grootbedrijf (referentiecategorie) en het mkb. De eerste rij laat zien dat het effect voor het grootbedrijf gelijk is aan 11,6 procent, bijna identiek aan de schatting in de basismodellen. Het verschil in effect tussen het grootbedrijf en het mkb, weergegeven in de tweede rij, is niet statistisch significant. Dezelfde conclusie kan worden getrokken over de verschillen tussen niet-multinationals (referentiecategorie), Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals, weergegeven in kolom (2): er zijn geen statistisch significante verschillen tussen deze groepen. Kolom (3) laat zien dat er wel een significant stijgend effect is over de voordelen die gebruikers ontvangen. Op basis van de puntschattingen verhogen gebruikers die in het eerste kwantiel van de voordelen vallen hun S&O-uitgaven met ongeveer 6 procent, gebruikers in het tweede kwantiel met

ongeveer 11 procent, gebruikers in het derde kwantiel met ongeveer 14 procent en het hoogste kwantiel met 19 procent. Rekening houdend met deze oplopende effecten komt de “bang-for-the-buck” uit op 28 cent. Doordat de schatting beter rekening houdt met deze verschillen, komt het effect iets hoger uit dan zonder deze flexibiliteit. Vanwege de flexibiliteit betreft het hier ook ons geprefereerde model.

Box 5.4 Alternatieve schattingsmethode gebruikmakend van de tariefswijziging

De gegeneraliseerde difference-in-differences modellen leiden het effect van de innovatiebox af op de uitkomstmaten van bedrijven die in de te evalueren periode gebruik zijn gaan maken van de regeling of daar juist mee gestopt zijn, terwijl het effect op bedrijven die de regeling gedurende de hele periode gebruiken wegvalt in het ondernemingsgroepspecifieke fixed effect. De tariefswijziging van de innovatiebox (van 5 naar 7 procent per 1 januari 2018) biedt echter een unieke kans om óók de effecten op doorlopende gebruikers te schatten. Dit kan via een difference-in-differences model, waarin doorlopende gebruikers van de innovatiebox worden afgezet tegen doorlopende niet-gebruikers en de behandeling niet het gebruik zelf maar het moment van de tariefswijziging betreft.

Tabel 5.8 Tariefswijziging heeft geen significant effect op S&O-uitgaven van continue gebruikers

Controlegroep: Continue WBSO-gebruikers	
	(1)
Tariefswijziging effect	0,0404 (0,0409)
Controlevariabelen	Nee
Observaties (N)	34.814
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,86030

Bron: SEO Economisch Onderzoek /Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Geschat op data over de periode 2012 – 2019; observaties (controle- en behandelgroep) op ondernemingsgroep jaar niveau; uitkomstmaat is het natuurlijk logaritme van de S&O-uitgaven; ondernemings- en jaar fixed effects opgenomen in het model; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op onderneming- en jaarniveau.
*** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Tabel 5.8 toont de schattingsresultaten van deze alternatieve specificatie. Met deze schatting kan geen significant effect van de tariefswijziging worden aangetoond. De puntschatter heeft zelfs de ‘verkeerde’ richting – maar deze is bovenal niet significant, waardoor we hier geen harde conclusies aan kunnen verbinden. Mogelijk wijst dit erop dat het bestaan van een innovatiebox belangrijker is dan de hoogte daarvan of dat het effect van de innovatiebox groter is voor nieuwe dan voor continue gebruikers. Waarschijnlijker is dat de tariefswijziging te klein was om een effect te sorteren – ook het aantal observaties waaruit het effect van de tariefswijziging afgeleid kan worden (continue innovatieboxgebruikers) is wellicht te beperkt voor identificatie van het effect.

Spill-overeffecten

Naast directe effecten op de S&O van de gebruikers zelf kan de innovatiebox ook leiden tot spill-overeffecten op de S&O van andere bedrijven. Let op dat het hier niet gaat om spill-overs van (aan de innovatiebox-gerelateerde) S&O op bredere bedrijfsprestaties (zoals omzet en productiviteit) van andere bedrijven die verder kunnen bouwen op of gebruik kunnen maken van de innovaties van de resultaten van R&D door bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox, maar om de vraag of het gebruik van innovatiebox door het ene bedrijf leidt tot extra S&O bij bedrijven in de nabijheid. Dit soort spill-overs kan enerzijds worden veroorzaakt doordat innovatieve activiteiten bij het ene bedrijf middels *kennisspill-overs* leiden tot meer innovatieve activiteiten bij het andere bedrijf, of doordat

innovatieve activiteiten bij het ene bedrijf leiden tot meer innovatieactiviteiten bij het andere bedrijf doordat zij een *verhoogde concurrentiedruk* ervaren.²⁵⁴

Er bestaat wetenschappelijke consensus over het bestaan van kennisspill-overs van R&D en het is een belangrijke rechtvaardiging voor overheidsbeleid om innovatie te bevorderen (zie bijv. Bloom et al., 2019). Ook is er consensus dat de spillover-effecten heterogeen zijn: het ene type R&D heeft grotere spill-overs dan het andere type R&D.²⁵⁵ Er is echter geen consensus over de omvang van deze spill-overs. Ook is er geen consensus over welk beleid het meest effectief is in het stimuleren van R&D om het optimale niveau te bereiken en ervoor te zorgen dat bedrijven spill-overs internaliseren. De spill-overs van investeringen die leiden tot een immaterieel activum dat onder de innovatiebox valt, zijn waarschijnlijk anders van aard dan de spill-overs van R&D-investeringen in brede zin. De reden daarvoor is dat het investeringen betreft die met een zekere waarschijnlijkheid leiden tot winstgevende, veelal gepatenteerde, innovaties. Het betreft dus een type innovaties waarvoor bedrijven de verwachte toekomstige winsten al deels internaliseren en waarvoor overheidsstimulering minder belangrijk is om deze tot stand te brengen.

Tabel 5.9 Spill-overeffecten (op S&O-uitgaven)

	Controlegroep:			
	Continue WBSO-gebruikers		WBSO-gebruikers	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Innovatieboxeffect	0,1137*** (0,0213)	0,1146*** (0,0212)	0,1670*** (0,0142)	0,1688*** (0,0149)
Innovatiebox spill-overeffect (aantal gebruikers in nabijheid)	0,0003 (0,0007)		0,0010 (0,0007)	
Innovatiebox spill-overeffect (dummy voor gebruik in nabijheid)		-0,0257 (0,0211)		-0,0121 (0,0145)
Controlevariabelen	Nee	Nee	Nee	Nee
Observaties (N)	51.735	51.735	128.450	128.450
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,87018	0,87018	0,80949	0,80946
Geschatte additionele S&O-uitgaven (2012 - 2019, mio euro)	1.931,9	864,3	3.845,1	2.136,7
Genoten voordelen (2012 - 2019, mio euro)	8.865,8	8.865,8	9.473	9.473
'Bang-for-the-buck' (euro)	0,22	0,10 ^a	0,41 ^a	0,23

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

²⁵⁴ Zie Bloom et al., 2013 voor een discussie over deze twee verschillende kanalen en voor een econometrische methode om deze twee effecten van elkaar te scheiden. In deze evaluatie kunnen we (door databeperkingen) geen onderscheid maken tussen de verschillende spill-overeffecten. We kunnen wel het totale effect hiervan identificeren.

²⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Ugur et al. (2020), https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733319301854?casa_token=xKelUO-ga0oAAAAA:ri75FpcTloXd5RIGiP9ePAKlv_mzMliyiqlAQgzVr1Mw393g7wig05kAw3FsOnYLSdu5N2vP

Noot: Geschat op data over de periode 2012 - 2019; observaties (controle- en behandelgroep) op ondernemings-groep jaar niveau; uitkomstmaat is het natuurlijk logaritme van de S&O-uitgaven; ondernemings- en jaar fixed effects opgenomen in alle modellen; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op onderneming- en jaarniveau; ^a deze BFTB-berekeningen zijn mede gebaseerd op de niet-significante punt-schatters van de spill-overeffecten en daardoor niet betrouwbaar. *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Tabel 5.9 toont de schattingsresultaten van onze basismodellen inclusief een maatstaf voor innovatieboxgebruik door 'nabijgelegen' bedrijven. Nabijheid is daarbij gedefinieerd als de WBSO-gebruikers die actief zijn in dezelfde COROP-sector combinatie (bv. alle WBSO-gebruikers in de sector Industrie gevestigd in de COROP-regio Zuidoost-Noord-Brabant). We kijken daarbij zowel naar het effect van het aantal innovatiebox gebruikers in de nabijheid, kolom (1) en (3), als naar het effect van een dummy-indicator voor minimaal één nabije gebruiker, kolom (2) en (4). In geen van deze modelspecificaties zijn er statistisch significante effecten voor de spill-overmaatstaven. Ook de directe effecten van de innovatiebox blijven vrijwel onveranderd na het controleren voor mogelijke spill-overs.

Een mogelijke verklaring voor het niet kunnen vinden van spill-overeffecten is dat onze nabijheidsmaatstaf te grof gedefinieerd is. Spill-overeffecten op enkele nabijgelegen bedrijven kunnen wegvallen in het *gemiddelde* effect op alle bedrijven in de regio en sector. We benadrukken dan ook dat dit een eerste poging is om dergelijke spill-overeffecten te meten. zouden zijn, dan is te verwachten dat we ze zouden vinden. Evenzogoed is het mogelijk dat innovatieboxgebruik leidt tot een toename in S&O bij toeleveranciers/afnemers buiten de eigen regio en sector.²⁵⁶ Vervolgonderzoek op basis van betere data en een fijnmazigere nabijheidsmaatstaf kan mogelijk beter uitsluitsel geven over het al dan niet bestaan van een positieve stimulans voor S&O-activiteiten van bedrijven die zich in de nabijheid van een innovatieboxgebruiker bevinden.

5.4 Additionele uitkomstmaten

Uitsplitsing naar S&O-uren, uurlonen en niet-loonkosten

In de vorige paragraaf is aangetoond dat de innovatiebox een positief effect heeft op de S&O-uitgaven van bedrijven. Een natuurlijke vervolgvraag is of dit positieve effect gedreven wordt door de inzet van meer S&O-uren, hogere S&O-uurlonen (tezamen S&O-loonkosten) of hogere S&O-niet-loonkosten bij gebruikers van de innovatiebox.

Tabel 5.10 Effect op S&O-uitgaven, S&O-uren en S&O-niet-loonkosten

	Controle groep: Continue WBSO-gebruikers		
	(1) (S&O-uren)	(2) (S&O-uurlonen)	(3) (S&O-niet-loonkosten)
Innovatieboxeffect	0,1069*** (0,0189)	-0,0021 (0,0038)	0,1070*** (0,0240)
Controlevariabelen	Nee	Nee	Nee
Observaties (N)	51.735	51.735	51.735
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,87045	0,87045	0,87031

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

²⁵⁶ Hoewel geografische en/of sectorale afstand vaak worden gehanteerd als nabijheidsmaatstaf (zie bv. Lychagin et al., 2016), kunnen er ook spill-overs plaatsvinden via technologische en/of cognitieve nabijheid (Audretsch, 2004). Ook kunnen er spill-overs zijn naar bedrijven waar formeel wordt samengewerkt (König et al., 2019).

Noot: Geschat op data over de periode 2012 - 2019; uitkomstmaten gegeven in de kolommen, o.b.v. natuurlijk logaritme; ondernemingsobservaties (controle- en behandelgroep) op ondernemingsgroep jaarniveau; ondernemings- en jaar fixed effects opgenomen in alle modellen; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op onderneming- en jaarniveau. *** $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ * $p < 0,1$

Tabel 5.10 toont de schattingsresultaten van modelspecificaties die identiek zijn aan het basismodel, maar respectievelijk S&O-uren, S&O-uurlonen en S&O-niet-loonkosten (bv. uitgaven aan machines, software etc.) als uitkomstmaat nemen. Het effect op S&O-uren, getoond in kolom (1), is gelijk aan bijna 11 procent, net zoals het effect op S&O-niet-loonkosten in kolom (3). Uit deze modelschattingen blijkt dat het effect op S&O-uitgaven ongeveer in gelijke mate gedreven wordt doordat innovatieboxgebruikers het aantal S&O-uren verhogen en meer S&O-niet-loonkosten maken. De evenredigheid kan hier (deels) gedreven worden doordat de S&O-niet-loonkosten voor veel gebruikers forfaitaire bedragen o.b.v. het aantal S&O-uren zijn. Het effect op de S&O-uurlonen, in kolom (2), is niet statistisch significant. De innovatiebox leidt dus niet tot de inzet van duurdere S&O-medewerkers.

Omzet en productiviteit

Naast het effect op de S&O-uitgaven kan de innovatiebox ook leiden tot hogere omzet en productiviteit (omzet/aantal medewerkers) onder haar gebruikers. Van belang is om op te merken dat deze effecten waarschijnlijk niet (volledig) additioneel zijn op het effect op de S&O-uitgaven, maar hier op langere termijn als tweede-orde-effecten uit voort kunnen vloeien, bijvoorbeeld omdat de hogere S&O-uitgaven leiden tot weer nieuwe producten/diensten of tot efficiëntere processen bij gebruikers van de innovatiebox. Tevens goed om op te merken is dat hier weer uitsluitend wordt gekeken naar de directe effecten op gebruikers en niet naar spill-overs op andere bedrijven.

Tabel 5.11 Effecten op omzet en productiviteit gebruik innovatiebox

	Controle groep: Continue WBSO-gebruikers	
	(1) (Omzet)	(2) (Productiviteit)
Innovatieboxeffect (tijdens gebruik)	0,2737*** (0,0760)	0,1066 (0,0590)
Innovatieboxeffect (na gebruik)	-0,0730 (0,1136)	-0,2075* (0,0950)
Controlevariabelen	Nee	Nee
Observaties (N)	51.735	51.735
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,87045	0,87045

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Geschat op data over de periode 2012 - 2019; uitkomstmaten gegeven in de kolommen, o.b.v. natuurlijk logaritme; observaties (controle- en behandelgroep) op ondernemingsgroep jaarniveau; ondernemings- en jaar fixed effects opgenomen in alle modellen; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op onderneming- en jaarniveau. *** $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ * $p < 0,1$

Tabel 5.11 toont de schattingsresultaten van het basismodel met respectievelijk de omzet en productiviteit als uitkomstmaat. Vanwege de tweede-orde natuur van deze uitkomstmaten is met name het langere termijneffect van belang. Ook is het effect op de omzet en productiviteit tijdens het gebruik van de innovatiebox endogeen. De innovatiebox start zodra een bedrijf winst begint te maken uit een kwalificerend immaterieel activum. Door dit mechanisme valt gebruik van de innovatiebox vrijwel automatisch samen met periodes waarin bedrijven meer

omzet maken. Het is de vraag of deze hogere omzet dan (volledig) toe te rekenen valt aan het gebruik van de innovatiebox of dat het gebruik van de innovatiebox in zekere zin juist veroorzaakt wordt door de hogere omzet (gegenereerd door het kwalificerende activum). Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het zeer grote effect op omzet van de innovatiebox (tijdens het gebruik van de regeling) in kolom (1). Omdat productiviteit gemeten wordt als omzet per werkzame medewerker, speelt ditzelfde mechanisme hier ook een rol. Om deze reden tonen we in Tabel 5.11 ook het effect op omzet en productiviteit in de periode na het gebruik van de innovatiebox.²⁵⁷ Hiervoor vinden we geen statistisch significant bewijs. De effecten geschat voor de periode na gebruik kennen grote standaardfouten, waardoor (eventuele) kleine verhogingen van de omzetten en/of productiviteit niet nauwkeurig genoeg te schatten zijn. De conclusie luidt hier dan ook dat er te veel onzekerheid in onze schattingen zit om het al dan niet bestaan van tweede-orde-effecten statistisch vast te stellen.

Innovatie-indicatoren

Tot slot verkennen we het effect op enkele innovatie-indicatoren, waaronder de kans op het introduceren van een productinnovatie, percentage van de omzet uit innovatieve producten/diensten en de kans op het hebben van een innovatiesamenwerking (met andere bedrijven en/of instellingen).²⁵⁸ Informatie over deze indicatoren is gebaseerd op twee enquêtes van het CBS (zie Bijlage A voor meer informatie) en is daarom enkel steekproefsgewijs op het niveau van de bedrijfseenheid beschikbaar. Dit beperkt het aantal jaarlijkse observaties, maakt ophogen naar ondernemingsniveau onmogelijk, terwijl de set bevraagde bedrijven per jaar verschilt, en zelfrapportage van gegevens voor meer ruis in de data zorgt. Dit alles maakt het moeilijker om effecten nauwkeurig en statistisch significant te schatten.²⁵⁹ In lijn hiermee is het innovatieboxeffect op de meeste innovatie-indicatoren niet statistisch significant, met uitzondering van een klein effect op de kans op een innovatiesamenwerking welke met ongeveer drie procentpunt toeneemt, hoewel de tekens de verwachte (positieve) richting hebben.

Tabel 5.12 Effect van de innovatiebox op productinnovatie, omzet uit innovatie en innovatiesamenwerking

	Controlegroep: Continue WBSO-gebruikers		
	(1) (productinnovatie)	(2) (% omzet uit innovatie)	(3) (innovatie-samenwerking)
Innovatiebox-effect	0,0292 (0,0301)	1,357 (0,8194)	0,0331* (0,0112)
Controlevariabelen	Nee	Nee	Nee
Observaties (N)	9.263	9.263	9.263
R-kwadraat (Adj. R ²)	0,29452	0,26639	0,28831

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Noot: Geschat op data over de periode 2012 - 2019; uitkomstmaten gegeven in de kolommen; observaties (controle- en behandelgroep) op ondernemingsgroep jaarniveau; bedrijfs- en jaar fixed effects opgenomen in alle modellen; standaardfouten (tussen haakjes) geclusterd op bedrijfs- en jaarniveau. *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

²⁵⁷ Deze effecten kunnen enkel geschat worden op de 635 en 2.878 ondernemingsgroepen die, respectievelijk, stoppen of starten en vervolgens weer stoppen met innovatieboxgebruik gedurende de periode 2010-2019 (zie Tabel 5.5).

²⁵⁸ In tegenstelling tot alle voorgaande uitkomstmaten zijn deze niet getransformeerd o.b.v. het natuurlijke logaritme.

²⁵⁹ Dit was ook het geval in de vorige evaluatie van de innovatiebox (Den Hertog e.a., 2015)

5.5 Deelconclusies

Hieronder volgen de belangrijke bevindingen uit dit hoofdstuk:

- Het gebruik van de innovatiebox neemt - na een sterke toename t/m 2016 - af sinds de herzieningen per 2017. Op de piek in 2016 waren er ruim 3.300 gebruikers (ondernemingsgroepen), in 2019 waren dat er 2.800. De totale voordelen voor bedrijven nemen wel consistent toe over de periode van 2010 t/m 2019;
- Grootbedrijf maakt relatief veel gebruik van de innovatiebox en ontvangt een groot deel van de voordelen (ongeveer 85 procent van alle voordelen in de periode 2010 t/m 2019). In absolute zin zijn er ook veel gebruikers onder het mkb - met iets meer dan 2,600 mkb gebruikers in 2019;
- Direct na de invoering van het forfaitair regime per 2013 nam het gebruik onder het mkb sterker toe dan onder het grootbedrijf. Dit duurde tot 2016. De mogelijkheid om de innovatiebox te gebruiken op basis van forfait heeft de toegankelijkheid van de regeling voor het mkb aannemelijk vergroot;
- De innovatiebox wordt relatief gezien het meest gebruikt door Nederlandse multinationals. De buitenlandse multinationals ontvangen niettemin aan het eind van de te evalueren periode (2019) het merendeel van de voordelen. Deze verdeling is veranderd over de tijd; aan het begin van de te evalueren periode (2010) gingen de meeste voordelen naar Nederlandse multinationals;
- Het zwaartepunt van het innovatieboxgebruik bevindt zich in de industrie- en de informatie- en communicatiesector. Het gaat hier beide om R&D-intensieve sectoren met grote aantallen bedrijven die in aanmerking komen voor de innovatiebox. De voordelen zijn sterk geconcentreerd in de industriële sector;
- Gebruikers zijn redelijk gelijkmatig verdeeld over de verschillende COROP-regio's. De voordelen vallen met name bij bedrijven in Groot-Amsterdam en in Noord-Brabant;
- Binnen de groep van gebruikers kennen de voordelen een statistisch scheve verdeling - wat een reflectie is van het feit dat opbrengsten van innovatie vaak sterk geconcentreerd zijn in de handen van enkele bedrijven. De vijftig grootste gebruikers ontvangen 80 tot 90 procent van de voordelen en de tien grootste gebruikers ongeveer 75 procent. Deze verdeling is over de periode van 2010 t/m 2019 zo goed als onveranderd gebleven, met als uitzondering het gebruik dat samenvalt met de invoering van het forfaitaire regime in 2013;
- Ook de S&O- en R&D-uitgaven en vpb-opbrengsten kennen een scheve verdeling en zijn bij een beperkte groep ondernemingen geconcentreerd, met een relatief grote bijdrage van ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox. In 2019 namen internationale ondernemingen 95 procent van het vpb-bedrag waarop de innovatiebox kon worden toegepast voor hun rekening. Voor de multinationale ondernemingen - een groep van 163 aangiftes - was dit percentage 87 procent in 2019. In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17,3 procent van de vpb van alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar. In 2013 betaalden 400 bedrijven 7,7 procent van alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar. Hier is sprake van correlatie en niet noodzakelijk van causaliteit;
- Belangrijke drijvers van veranderingen in de omvang van het budgettaire beslag van de innovatiebox zijn veranderingen in de hoogte en de grondslag van de vpb en veranderingen in de winstgevendheid van ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox;
- De effectieve kortingen die ondernemingen ontvangen zijn 40 procent van de winstbelasting die betaald zou moeten worden zonder de innovatiebox. De effectieve kortingen voor het internationale grootbedrijf, het nationale grootbedrijf en het internationale MKB lijken te dalen sinds 2015. De effectieve korting voor het nationale MKB is vrijwel constant over de jaren. Wat verder opvalt is dat multinationale ondernemingen uit de VS consistent de hoogste effectieve korting ontvangen van 40 procent. Dit past ook bij het beeld dat het genoten voordeel voor deze groep ondernemingen sterk is gegroeid. De tabel maakt ook duidelijk dat niet-Nederlandse multinationale ondernemingen samen een aanzienlijk deel voor hun rekening nemen van de vpb die betaald wordt door ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox;

- In onze basismodelschattingen leidt het gebruik van de innovatiebox tot 11 - 17 procent hogere S&O-uitgaven bij begunstigde bedrijven. De hiervan afgeleide bang-for-the-buck, ofwel de toename in S&O-uitgaven voor elke euro aan gedeerde belastinginkomsten, bedraagt 0,18 - 0,27 eurocent;
- We vinden geen statistisch significante verschillen in het effect van de innovatiebox voor het mkb versus het grootbedrijf en tussen niet-multinationals, Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals. Wel neemt het effect van de innovatiebox toe met (de omvang van) het voordeel dat bedrijven ontvangen. Ofwel bij gebruikers in hogere kwantielen van de genoten voordelen is het procentuele effect op de S&O-uren statistisch significant hoger dan in lagere kwantielen.²⁶⁰ De afgeleide bang-for-the-buck in dit laatste model komt iets hoger uit op 0,28 eurocent. Omdat deze specificatie het meest flexibel is, beschouwen we dit als onze geprefereerde schatting;
- De BFTB die we vinden is aanzienlijk lager dan de BFTB eveneens in termen van toename in S&O-uitgaven van de WBSO van 0,9 over de evaluatieperiode 2011 - 2017 (De Boer et al., 2019c). Bij een vergelijking van de waarde in dit rapport met de waarde van 0,54 uit de vorige evaluatie van de innovatiebox over de periode 2008-2012 (Den Hertog et al., 2015), dient er mee rekening te worden gehouden dat de schattingsmethode verschilt. In de vorige evaluatie zijn R&D-uitgaven per bedrijf geschat op basis van zelf-gerapporteerde uitgaven voor een beperkte groep van bedrijven. Omdat R&D-uitgaven en S&O-uitgaven op macroniveau ongeveer een factor twee verschillen, kan dit verschil in aanpak een deel van de verschillende uitkomsten verklaren. We concluderen dan ook dat de uitkomsten van deze evaluatie consistent zijn met die van de vorige evaluatie;
- In geen van de modelspecificaties waarin directe spill-overs van innovatieboxgebruik op de S&O-uitgaven van andere bedrijven worden toegestaan, zijn deze direct spill-overeffecten statistisch significant. De directe effecten van de innovatiebox in deze modellen blijven ook vrijwel onveranderd ten opzichte van de basismodellen. Onze bevindingen betekenen niet dat er geen kennisspill-overs zijn van gebruik van de innovatiebox, we zien ze alleen niet terug in onze data-analyse. Dat kan komen omdat er wegens databeperkingen geen goede operationele maatstaven zijn voor 'nabijheid (we gebruiken geografische en sectorale nabijheid en hebben geen data over de precieze relaties tussen bedrijven) maar ook doordat de variatie in S&O-investeringen als gevolg van de innovatiebox te klein zijn om spill-overeffecten te kunnen meten;
- Bovenstaande directe effecten vangen aan nadat een bedrijf begint de innovatiebox te gebruiken. Voordat het gebruik van de innovatiebox start zijn er geen significante verschillen tussen (ex-post) gebruikers en niet-gebruikers. Dit kan zowel betekenen dat er geen sterke anticipatie-effecten bestaan of verklaard worden door anticipatie-effecten bij (ex-post) niet-gebruikers;
- Het effect van de innovatiebox op de S&O-uitgaven manifesteert zich zowel in het feit dat gebruikers meer S&O-uren gaan maken als in dat de S&O-niet-loonkosten toenemen. De S&O-uurlonen veranderen niet bij innovatieboxgebruikers;
- Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we geen tweede-orde-effecten vaststellen op de omzet en productiviteit van gebruikers van de innovatiebox. Ook leidt gebruik van de innovatiebox niet tot inzetten van duurdere S&O-medewerkers. Deze tweede-orde-effecten kunnen alleen met grote onzekerheid worden geschat, deels omdat ze verder in de toekomst liggen en deels omdat ze alleen zuiver kunnen worden bepaald voor gebruikers die stoppen met het gebruik van de innovatiebox;
- Dit laatste geldt ook voor de effecten op een aantal innovatie-indicatoren (productinnovaties, percentage van omzet uit innovatie etc.) die enkel steekproefsgewijs beschikbaar zijn. Wel vinden we een positief effect op het aangaan van innovatiesamenwerkingen tussen innovatieboxgebruikers en andere bedrijven en/of instellingen.

²⁶⁰ Dit wil niet perse zeggen dat hun 'bang-for-the-buck' het hoogst is want die hangt ook af van (i) het basisniveau aan S&O (excl. het innovatieboxeffect) dat bedrijven in elk van de kwantielen uitvoeren en (ii) van de verhouding tussen het sterkere effect op S&O en de hogere voordelen die hogere kwantielen ontvangen.

6 Resultaten interviews en survey

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de kwalitatieve inzichten uit interviews en de survey. Interviews lenen zich ertoe om – in aanvulling op de meer feitelijke informatie uit de deskstudie, administratieve data en econometrische effectbepaling – te vragen naar meer subjectieve zaken zoals verwachtingen, opinies en attitudes. In deze evaluatie zijn in totaal 21 interviews afgenomen (en in totaal 33 personen gesproken). De interviewrespondenten bestonden onder anderen uit gebruikers van de innovatiebox, diverse experts binnen de Belastingdienst die betrokken zijn bij de uitvoering van de innovatiebox, belastingadviseurs en andere experts. In Bijlage E is een overzicht opgenomen van de interviewrespondenten en in Bijlage F het interviewprotocol. De resultaten van de interviews zijn teruggelegd bij de gesprekspartners ter validatie en verwerkt in een metamatrix om systematische analyse mogelijk te maken.

Om een beter inzicht te verkrijgen in het gebruik van de innovatiebox is tevens een online survey uitgezet onder bedrijven. De steekproef van de online vragenlijst bestond uit circa 4.000 ondernemingen. Dit betreft 2.000 innovatieboxgebruikers (behandelgroep) plus 2.000 WBSO-gebruikers (controlegroep) die in de evaluatieperiode geen gebruik hebben gemaakt van de innovatiebox (maar wel R&D uitvoeren). In totaal hebben 437 respondenten de online survey afgerond (response: 11 procent): het gaat hierbij om 215 innovatieboxgebruikers tegenover 222 niet-gebruikers. De response onder vooral de innovatieboxgebruikers is aanzienlijk lager dan bij de vorige evaluatie (response 18 procent) die op eenzelfde wijze is uitgevoerd. Dit hangt waarschijnlijk samen met de wijze van uitnodigen (noodgedwongen per brief met code omdat geen e-mailadressen beschikbaar konden worden gemaakt en zonder rappelleringsmogelijkheid) die voor online surveys steeds ongebruikelijker is. De response is wel representatief voor de doelgroep en de aantallen zijn voldoende groot om betrouwbare uitspraken te kunnen doen op basis van de survey. Wel zijn de mogelijkheden om gedetailleerde uitsplitsingen te doen beperkt. In Bijlage G is de uitvoering van de survey nader verantwoord en is de response op de survey samengevat. In Bijlage H zijn ook enkele extra figuren opgenomen die informatief zijn, maar niet in het hoofdrapport zijn opgenomen.

Onderstaand bespreken we eerst hoe respondenten de voor- en nadelen (paragraaf 6.2) alsmede de toegankelijkheid van de innovatiebox zien (paragraaf 6.3). Ook geven we weer hoe geïnterviewden aankijken tegen doeltreffendheid voor elk van de twee doelstellingen van de innovatiebox (paragraaf 6.4). Vervolgens bespreken we welk beeld uit de interviews en enquête naar voren komt over uitvoeringsdoelmatigheid en de beleidsdoelmatigheid (paragraaf 6.5). Ook geven we in deze paragraaf een inschatting van de administratieve lasten voor bedrijven van gebruik van de innovatiebox (inclusief kosten inzet van adviseurs) en de uitvoeringskosten. Tot slot staan we stil bij suggesties van gesprekspartners om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de innovatiebox te verbeteren (paragraaf 6.6).

6.2 Voor- en nadelen

In veel van de interviews is gesprekspartners open gevraagd naar voor- en nadelen van de innovatiebox. Met betrekking tot innovatieve activiteiten stellen geïnterviewde bedrijven dat de innovatiebox helpt om Nederland innovatiever te maken en de revenuen van innovaties in Nederland vervolgens ook in Nederland te laten plaatsvinden. Dit heeft als voordeel dat de winst die met succesvolle R&D en innovatie wordt gerealiseerd ook in Nederland neerslaat. De revenuen van investeringen in R&D en innovatie kunnen zo voor Nederland behouden

blijven en dragen bij aan hogere opbrengsten uit de vpb en profiteren andere ondernemingen (en de maatschappij als geheel) van extra kennis via kennispill-overs. Dit draagt belangrijk bij aan het onderhouden en uitbouwen van concurrerende kennis- en innovatie-ecosystemen. Ook stellen ze dat de innovatiebox projecten mogelijk maakt die anders niet of kleinschaliger uitgevoerd zouden worden omdat de verwachte winst van succesvolle innovaties toeneemt, waardoor risicovollere R&D-projecten naar verwachting winstgevend worden. Als voordeel worden ook de toegankelijkheid van de innovatiebox voor softwarebedrijven (mits er een S&O-ticket is) en het forfaitair regime voor kleinere ondernemingen genoemd.

Met betrekking tot het (fiscale) vestigingsklimaat stellen bedrijven dat de innovatiebox goed is voor het vestigingsklimaat en dat in afwezigheid van de innovatiebox sommige bedrijven in Nederland minder R&D-activiteiten zouden hebben. Dit speelt vooral bij bedrijven die voor de keuze staan om in Nederland of in het buitenland R&D te starten of uit te breiden. De laatste zijn veelal de grote ondernemingen die het merendeel van de bedrijfs-R&D in Nederland voor hun rekening nemen (multinationals en grootbedrijf internationaal), dus ook de topgebruikers van de innovatiebox zijn en belangrijk bijdragen aan de (toegenomen) vpb-opbrengsten.²⁶¹ Zij noemen ook de zekerheid vooraf (door de vaststellingsovereenkomsten) en een stabiel effectief belastingtarief als belangrijke voordelen van de innovatiebox die positief uitwerken op het vestigingsklimaat voor bedrijven met substantiële R&D- en innovatieactiviteiten en daarop gebaseerde winstgevende activiteiten. Veel innovatieboxgebruikers zijn echter primair Nederlandse bedrijven met (winst uit) R&D en innovatie die op Nederland zijn gericht en voor wie die afweging niet of nauwelijks speelt. Voor hen heeft de innovatiebox dan ook geen invloed op het vestigingsklimaat of een besluit om de R&D in Nederland of elders te lokaliseren.

Tot slot benoemen geïnterviewden ook een aantal uitvoeringsaspecten als voordelig zoals de koppeling met de WBSO waardoor een krachtig duo ontstaat (hoewel een aantal ondernemingen ook last heeft van deze expliciete koppeling, zie hieronder). Ook worden keer op keer de stabiliteit en continuïteit genoemd als een belangrijk voordeel (met daarbij het dwingende advies niet zonder meer in te grijpen in de innovatiebox) evenals de zekerheid die op voorhand door de Belastingdienst wordt geboden middels de vaststellingsovereenkomsten.

Spontaan worden ook nadelen of "verslechtingen" van de regeling genoemd zoals het feit dat het verschil tussen het innovatieboxtarief en het normale vpb-tarief kleiner is geworden (hoewel de vpb per 2022 ook weer licht is verhoogd naar 25,8 procent en de eerder aangekondigde verlaging geen doorgang vindt, waardoor het verschil tussen reguliere vpb en het tarief met toepassing van de innovatiebox weer is toegenomen). Ook wordt aangegeven dat steeds meer landen een innovatiebox-achtig instrument krijgen, waarmee Nederland minder onderscheidend is geworden. Wat betreft uitvoering wordt vooral gewezen op het complexe karakter van de innovatiebox (bv. ten opzichte van de WBSO), de tijd die het vergt om een vaststellingsovereenkomst te sluiten en de toegenomen lasten voor het grootbedrijf sinds 2017 (tweede ticket en feitelijk een extra voorwaarde voor het grootbedrijf). Tot slot is er ook discussie over het budgettaire beslag van de innovatiebox. Hier lopen de meningen duidelijk uiteen. Daar waar de één groeiend budgettair beslag ziet als het succes van de innovatiebox en wijst op de parallelle groei van de vpb-belastingopbrengsten (en andere belastingopbrengsten die samenhangen met hoogwaardige werkgelegenheid), wijst de ander op het groeiende budgettaire beslag (dat mede door de vertraging moeilijk exact is te voorspellen en dus de neiging heeft na te ijlen) en de in de regel geringere doeltreffendheid van outcome-based R&D-stimulering in vergelijking met input-based R&D-stimulering (zoals bij de WBSO).

²⁶¹ Zie tabellen 5.1, 5.2 en 5.3 waarin voor verschillende categorieën Ibox-gebruikers is aangegeven hoeveel vpb zij betalen, hoe groot het innovatieboxvoordeel is dat ze genieten en in welke mate de ibox-gebruikers (in vergelijking met alle bedrijven die vpb betalen) bijdragen aan de vpb-opbrengsten.

De appreciatie door gebruikers hangt ook samen met de daadwerkelijke verlaging van de effectieve belastingdruk. De innovatiebox heeft volgens gesprekspartners een verlagend effect, maar het is lastig daar een percentage aan vast te plakken. De toepassing van de innovatiebox leidt veelal tot afspraken waardoor de effectieve belastingdruk daalt naar circa 20 procent (de range 18-22 procent effectieve belastingdruk wordt veel genoemd door vooral het grootbedrijf). Toepassing van de innovatiebox kan ook alleen wanneer er echt fiscale winst wordt gemaakt waardoor effectief altijd sprake is van de afdracht van vpb in combinatie met toepassing van de innovatiebox. De toename van het IB-percentage naar 9 procent dempt het verlagend effect. Er is mogelijk nog een enkel grootbedrijf dat op een effectieve belastingdruk van 15 procent²⁶² zou kunnen uitkomen wanneer innovatie min of meer de hoofdactiviteit is (bijvoorbeeld commerciële onderzoeksbedrijven) of wanneer een uitzonderlijk groot aandeel van de winst is te herleiden tot een innovatief immaterieel activum. Dat laatste zou bijvoorbeeld voorstelbaar zijn bij een farmaceut die een innovatief blockbuster medicijn op de markt heeft gebracht dat veel winst genereert.

6.3 Toegankelijkheid innovatiebox

In hoofdstuk 5.2 hebben we al stilgestaan bij de populatie van bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox door de jaren heen, zowel uitgesplitst naar grootte als naar sectoren. Het grove beeld is dat het aantal gebruikers onder vooral het mkb tot 2015 toenam en daarna daalde (zowel in absolute als in relatieve termen). De top-10 gebruikers van de innovatiebox nemen het overgrote deel van het budgettaire beslag van de innovatiebox voor hun rekening (zie Tabel 5.2). Gebruikers zijn over sectoren in de Nederlandse economie gespreid. Echter, het aantal gebruikers per sector en naar budget per sector loopt sterk uiteen en concentreert zich in een klein aantal sectoren. Dit laatste is te herleiden tot de verdeling van top-gebruikers over sectoren.

Onderstaand kijken we eerst naar specifieke categorieën bedrijven die geen of moeilijker toegang hebben tot de innovatiebox. Daarna besteden we aandacht aan de toegankelijkheid voor het mkb. Vervolgens staan we stil bij de vraag wat het effect van de wijzigingen in 2017 is geweest op de toegankelijkheid en gebruik van de innovatiebox.

Algemene toegankelijkheid

Het beeld bestaat dat de innovatiebox als generiek instrument breed toegankelijk is. Er zijn echter segmenten die beperkt gebruik kunnen maken van de innovatiebox, of geen ticket kunnen bemachtigen, bijvoorbeeld omdat ze geen eigenaar zijn van een activum of omdat hun R&D niet kwalificeert voor een S&O-ticket. Interviewpartners noemen de volgende voorbeelden:

- Voedingsmiddelen- en ruimer de procesindustrie. In de voedingsmiddelenindustrie zit de innovatie veelal in recepturen die lastig toe te eigenen zijn (en waar geheimhouding nog een veelgebruikte methode is). Ook leent de innovatiebox zich minder voor de procesindustrie waarbij de relatie tussen een innovatie en de hiermee behaalde winst minder duidelijk is;
- Toeleveranciers van grote bedrijven in de maakindustrie. Deze bedrijven gebruiken bijvoorbeeld wel WBSO, maar worden lang niet altijd eigenaar van een innovatieve technologie (maar de opdrachtgever);
- Ook softwarebedrijven - of ruimer bedrijven die nieuwe software ontwikkelen - hebben soms moeite om aanspraak op de innovatiebox te maken. Bekend is dat RVO een vrij strikte definitie hanteert voor innovatieve producten van softwarebedrijven. Deze bedrijven hebben dus meer moeite om het verplichte S&O-ticket te verkrijgen;

²⁶² Dit is de recent onder leiding van de OESO (Inclusive Framework) overeengekomen wereldwijde minimumbelasting voor multinationals van 15 procent. Dit akkoord legt feitelijk een bodem onder de vennootschapsbelasting wereldwijd.

- Bedrijven die een octrooi bij een andere BV plaatsen dan waar het onderzoek plaatsvond kunnen minder makkelijk een beroep doen op de innovatiebox;
- Uiteraard kunnen bedrijven die R&D niet of nog niet weten om te zetten in winst geen aanspraak maken op de Innovatiebox. Veelgenoemd in dit verband is dat start- en scale-ups – een categorie bedrijven waarvan het idee is dat zij belangrijk zijn voor de vernieuwing van de economie – zolang ze nog verlieslatend zijn geen gebruik kunnen maken van de innovatiebox. Zij kunnen uiteraard wel gebruikmaken van de WBSO en andere innovatie- en valorisatie-instrumenten. Toch kan de innovatiebox ook op deze bedrijven van (indirecte) invloed zijn. In de waarderingen van deze bedrijven door financiers wordt rekening gehouden met eventuele aanspraak die in de toekomst bij voldoende winstgevendheid op de innovatiebox kan worden gedaan.²⁶³

Toegankelijkheid voor het mkb

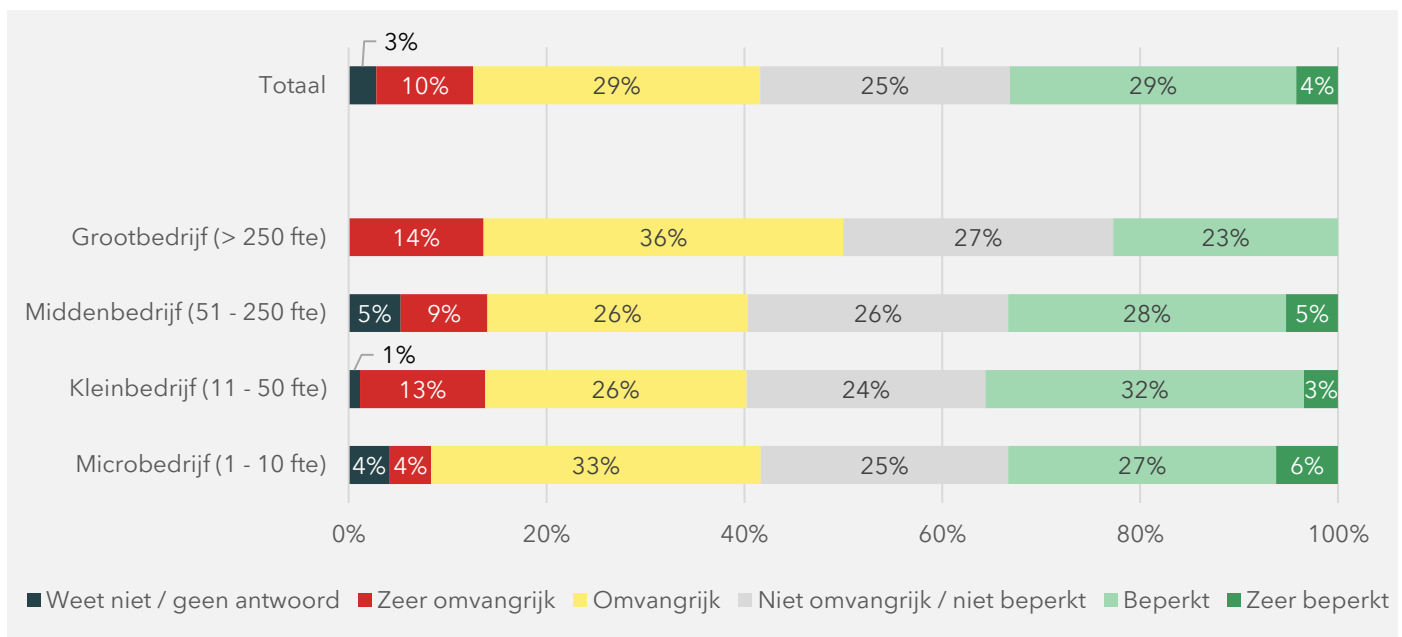
Over het algemeen is de innovatiebox even toegankelijk voor mkb als grootbedrijf/multinationals. In paragraaf 5.2 hebben we gezien dat het toegenomen bereik van de innovatiebox in belangrijke mate is te herleiden tot een toename van het aantal mkb'ers dat gebruikmaakt van de innovatiebox. Hoewel we in paragraaf 5.2 niet hebben kunnen vaststellen dat de invoering van het forfaitaire regime heeft bijgedragen aan een toename in het gebruik van de innovatiebox onder het mkb, lijkt dit wel waarschijnlijk. Echter, er zijn ook indicaties dat nog lang niet alle mkb'ers die potentieel gebruik zouden kunnen maken van de innovatiebox dat ook daadwerkelijk doen. In de interviews zijn daar onder andere de volgende redenen voor gegeven:

- Mogelijk loont het gebruik van de innovatiebox niet voldoende voor kleine bedrijven of bedrijven met een bescheiden winst. Voor de eerste 200.000 euro winst geldt een vpb-tarief van 19 procent. Als het tarief in de innovatiebox 9 procent is en we bedenken dat de vpb-verlaging alleen van toepassing is op de winst die te herleiden is tot een innovatief immaterieel activum, dan is het te behalen voordeel voor veel mkb'ers bescheiden. Tegenover dat bescheiden voordeel staat een proces dat tijdsintensief en relatief duur kan zijn (tenzij van het forfaitaire regime gebruik wordt gemaakt). Hoewel de verkrijgingskosten voor de innovatiebox (kosten inzet eigen personeel en inhuur externe adviseurs) per jaar in totaal 36 miljoen euro (of 2 eurocent per definitief toegekende euro belastingvoordeel uit hoofde van de toepassing van de innovatiebox) bedragen, zijn de verkrijgingskosten voor kleine gebruikers relatief veel hoger dan voor grootgebruikers). Dit kan ertoe leiden dat ondernemingen besluiten geen gebruik te maken van de innovatiebox. Het is dus waarschijnlijk dat een groep mkb'ers de transactiekosten als te hoog beoordeelt ten opzichte van het te behalen voordeel;
- De Belastingdienst geeft ook aan dat een aantal mkb'ers wel met de Belastingdienst in gesprek gaat, maar afhaakt als ze merken dat de innovatiebox aanvragen relatief tijdsintensief en dus duur is (denk ook aan de inhuur van een adviseur daarbij)
- Een tweede reden is dat het forfaitair regime – dat typisch is bedoeld voor het mkb en door circa 1 op de 5 mkb'ers wordt gebruikt – door een deel van het mkb – als niet aantrekkelijk wordt beschouwd in vergelijking met het reguliere regime. Een belangrijk nadeel om van de instapmogelijkheid van het forfait gebruik te maken is dat wanneer alsnog geswitcht wordt naar het reguliere regime de voortbrengingskosten alsnog moeten worden ingelopen. Dit is een prikkel om het relatief bescheiden voordeel van het forfaitaire regime over te slaan en pas van de innovatiebox gebruik te gaan maken als het reguliere regime loont;
- Een andere reden die is genoemd is dat vooral de kleinere fiscale adviseurs, accountants en administratiebureaus de innovatiebox onvoldoende in het vizier hebben of onvoldoende op de hoogte zijn hoe deze toe te passen.

²⁶³ Bekend is dat in de biotech met lange aanloopverliezen dit meespeelt in de waardering. Sterker nog, de eventuele fiscale bonus in de vorm van aanspraak op de innovatiebox helpt buitenlandse venture capitalists om actief te worden op de Nederlandse markt. De innovatiebox draagt zo indirect ook bij aan het financieringsklimaat voor start- en scale-ups.

De survey geeft ook wel enkele aanwijzingen op dit punt. Onderstaande figuur laat zien dat de meningen over de kosten c.q. inspanningen voor het gebruik van de innovatiebox sterk uiteenlopen tussen respondenten. 33 procent van de respondenten geeft aan dat de kosten en inspanningen (zeer) beperkt zijn, ten opzichte van 39 procent die vindt dat de kosten en inspanningen (zeer) omvangrijk zijn. 25 procent vindt dat de kosten en inspanningen noch omvangrijk, noch beperkt zijn. Een nadere uitsplitsing naar bedrijfsgrootte laat zien dat de grootbedrijven de administratieve lasten om de innovatiebox te verkrijgen vaker als (zeer) omvangrijk beoordelen. 50 procent van de grootbedrijven beoordeelt de kosten en inspanningen als (zeer) omvangrijk, ten opzichte van respectievelijk 35 procent, 39 procent en 37 procent van het midden-, klein- en microbedrijf.

Figuur 6.1 Beoordeling van de kosten c.q. inspanningen die benodigd zijn voor het gebruik van de innovatiebox door gebruikers van de innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n = 205), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (ngrootbedrijf = 13, nmiddenbedrijf = 57, nkleinbedrijf = 87, nmicrobedrijf = 48)

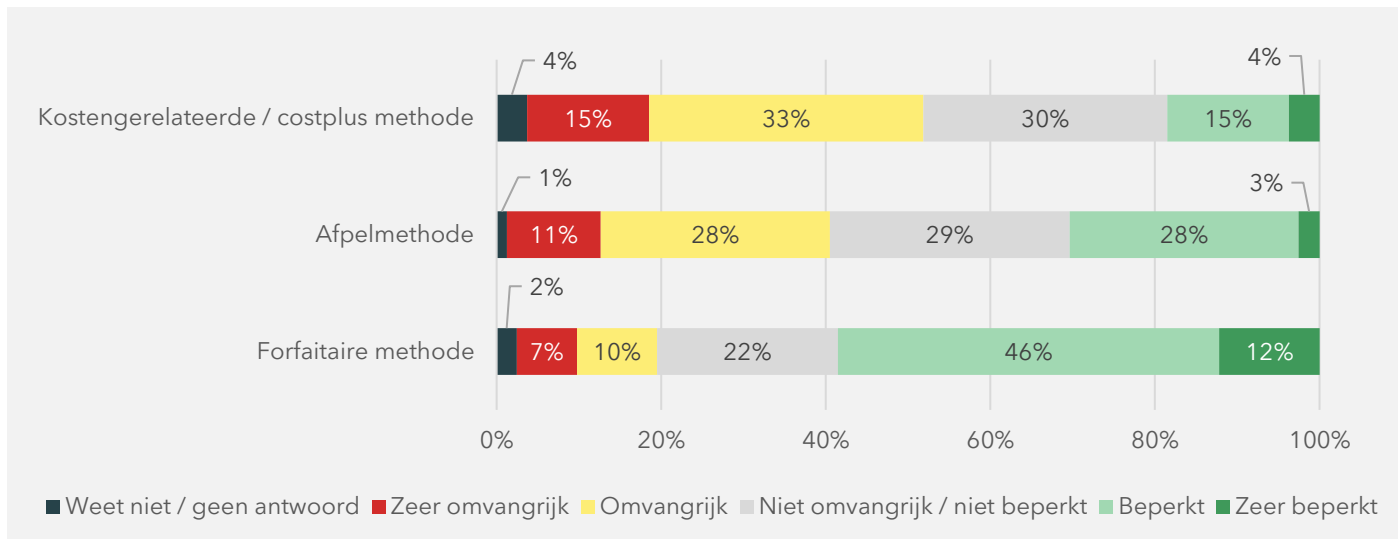


Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Er lijkt vervolgens ook enige samenhang te bestaan tussen de gebruikte berekeningsmethode om de bruto-innovatieinkomsten te bepalen en de beoordeling van de kosten en inspanningen voor het gebruik van de innovatiebox (zie onderstaande figuur). De kosten en inspanningen voor het gebruik van de forfaitaire methode zijn het laagst. 17 procent van de bedrijven vindt de kosten (zeer) omvangrijk, terwijl 58 procent van de bedrijven deze (zeer) beperkt vindt. Aangezien de forfaitaire methode voornamelijk relevant is voor mkb-bedrijven, zijn grootbedrijven genoodzaakt om gebruik te maken van berekeningsmethoden die meer inspanning vereisen, zoals de afpelmethode en de kostengerelateerde methode²⁶⁴. Van de bedrijven die gebruikmaken van deze berekeningsmethoden beoordeelt respectievelijk 39 procent en 48 procent de kosten en inspanningen van de innovatiebox als (zeer) omvangrijk.

²⁶⁴ De activummethode is hier buiten beschouwing gelaten aangezien deze slechts door vijf bedrijven is toegepast.

Figuur 6.2 Beoordeling van de kosten c.q. inspanningen die benodigd zijn voor het gebruik van de innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n=147) uitgesplitst naar berekeningsmethode²⁶⁵ (n_{kostengerelateerde methode} = 27, n_{afpelmethode} = 79, n_{forfaitaire methode} = 41)



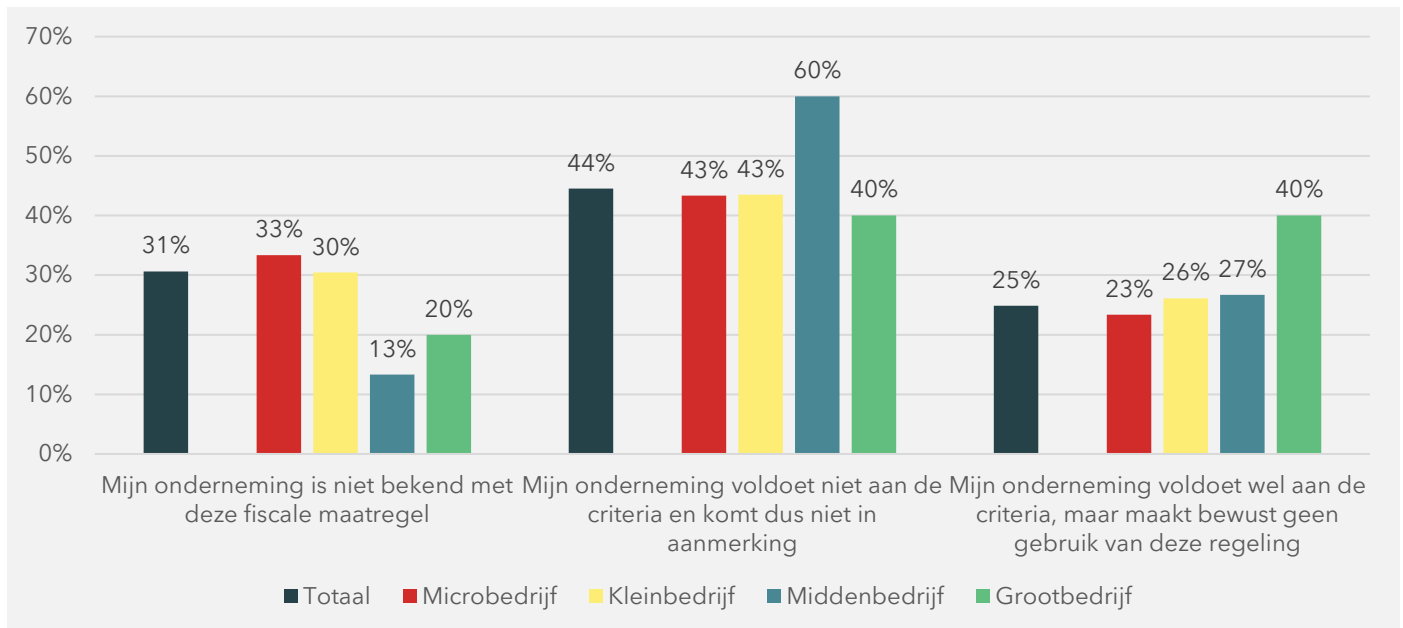
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Uit de survey blijkt ook dat 31 procent van alle niet-gebruikers aangeeft niet bekend te zijn met de innovatiebox. Uit onderstaande figuur komt naar voren dat het merendeel (44 procent) van de respondenten geen gebruikmaakt van de innovatiebox omdat zij niet voldoen aan criteria om in aanmerking te komen. 25 procent van de respondenten maakt bewust geen gebruik van de innovatiebox, ondanks dat ze wel in aanmerking komen. Een nadere uitsplitsing naar bedrijfsgrootte laat zien dat het micro- en kleinbedrijf vaker onbekend is met de innovatiebox. Het middenbedrijf geeft het vaakst aan niet in aanmerking te komen doordat zij niet voldoen aan de criteria voor het gebruik van de innovatiebox (60 procent). De meest genoemde reden dat bedrijven niet in aanmerking komen is omdat zij geen winst maken (48 procent), omdat zij (nog) geen winst maken uit immateriële activa (44 procent) of omdat ondernemingen geen juridisch eigendom hadden over octrooien of kwekersrechten (18 procent). Bijlage H bevat een volledig overzicht van de criteria waar ondernemingen niet aan voldeden.

Binnen de (beperkte) categorie gebruikers die bewust geen gebruikmaken van de regeling, blijkt dat twee redenen eruit springen, te weten de hoge transactiekosten ten opzichte van het verwachte voordeel ("de moeite van het aanvragen weegt niet op tegen het verwachte voordeel") en de complexiteit van de aanvraagprocedure ("de aanvraagprocedure is te complex"). Deze redenen worden respectievelijk genoemd door 62 procent en 25 procent van de bedrijven die bewust geen gebruikmaken van de innovatiebox. Het betreft hier overwegend mkb'ers; de twee grootbedrijven geven andere redenen op waarom zij bewust geen gebruikmaken van de innovatiebox. Bijlage H bevat een overzicht van alle redenen waarom bedrijven bewust geen gebruikmaken van de innovatiebox.

²⁶⁵ Eén bedrijf heeft aangegeven niet te weten hoeveel fte binnen hun onderneming werkzaam is. Dit bedrijf is buiten beschouwing gelaten in de uitsplitsing naar bedrijfsgrootte.

Figuur 6.3 Redenen waarom bedrijven in de periode 2013 tot 2022 geen gebruikmaakten van de innovatiebox (niet-gebruikers van de innovatiebox, n = 222), uitgesplitst naar bedrijfsgrootte²⁶⁶ (n_{grootbedrijf} = 5, n_{middenbedrijf} = 15, n_{kleinbedrijf} = 69, n_{microbedrijf} = 120)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Effecten van de wijzigingen die in 2017 zijn doorgevoerd

Een derde aspect van toegankelijkheid zijn de effecten van de wijzigingen die in 2017 in de innovatiebox zijn doorgevoerd. De belangrijkste aanpassing is introductie van de nexus-regeling. De nexus-regeling ziet erop toe dat een belastingplichtige de innovatiebox alleen kan toepassen op voordelen die samenhangen met substantiële activiteiten van de belastingplichtige zelf. Hoewel de innovatiebox hier ook voor 2017 al op toezag is als extra slot op de deur het zogenaamde dubbelticket geïntroduceerd. Naast de S&O-verklaring - voldoende voor de kleine belastingplichtige onderneming - moet het grootbedrijf een juridisch ticket kunnen overleggen.

Interviewrespondenten zien voornamelijk weinig grote veranderingen in het gebruik van de innovatiebox. Het is ook niet waarschijnlijk dat eventuele effecten van de wijzigingen direct optreden, omdat zij waarschijnlijk over enkele jaren worden uitgesmeerd. Het oude regime gold tot 2017 en het nieuwe regime vanaf 2017. Pas in 2022 zou de volledige doorwerking in de aantallen gebruikers zichtbaar moeten zijn aangezien de overgangsregeling tot en met 2021 liep.²⁶⁷ De vaststellingsovereenkomsten die tot 2017 zijn overeengekomen kunnen zo tot eind 2021 doorlopen en geleidelijk aan zullen in de overgangsperiode de 5-jarige VSO's worden vernieuwd (of voor nieuwe gebruikers nieuw worden opgesteld) rekening houdend met het nieuwe regime. Dit blijkt ook uit de survey. Van de respondenten gaf 13 procent aan te maken te hebben met een overgangsregime, waarvan 39 procent grootbedrijf, 25 procent middenbedrijf, 29 procent kleinbedrijf en 7 procent microbedrijf. De grootbedrijven hebben daarmee relatief vaker te maken met een overgangsregime. De helft van de grootbedrijven die hebben gereageerd op de enquête (en gebruik hebben gemaakt van de innovatiebox) geeft aan dat zij onder het overgangsregime vielen.

²⁶⁶ 13 bedrijven hebben aangegeven niet te weten hoeveel fte binnen hun onderneming werkzaam is. Deze zijn daarom buiten beschouwing gelaten in de uitsplitsing naar bedrijfsgrootte.

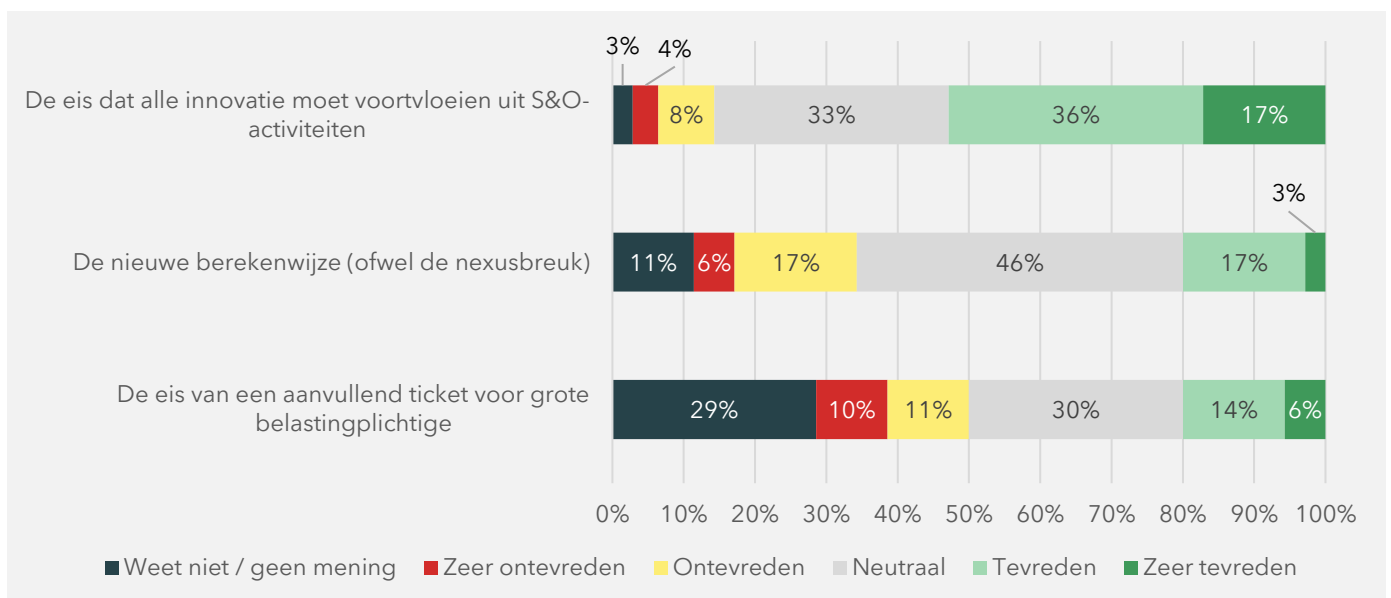
²⁶⁷ Het overgangsrecht van artikel 34d lid 1 oud gold voor boekjaren die eindigden voor 1 juli 2021 en is voor het overgrote deel van de gebruikers per 2020 geëindigd. Tussen 2017 en 2021 is de oude box daarmee geleidelijk vervangen door de nieuwe box.

Van de 28 bedrijven die te maken hadden met een overgangsrecht gaf 36 procent aan dat zij tot en met 2021 onder het overgangsregime vielen. Dat zou betekenen dat de volle omvang van het effect van de wijzigingen in 2017 pas over het jaar 2022 formeel bekend is (hoewel eind 2020 het overgrote deel van de boxgebruikers helemaal 'over' was naar het nieuwe regime). Mogelijk dat het aantal grootbedrijven dat gebruik kan maken van de innovatiebox licht terugloopt of dat de grondslag voor een aantal grootbedrijven wat smaller wordt.

De aanpassingen worden door interviewrespondenten wel als een belangrijke wijziging gezien, en dat vooral omdat het internationaal speelveld gelijkjer wordt. Voor de BEPS-verandering hadden andere landen wel een innovatiebox, maar was er nauwelijks sprake van een nexus-regeling die vereiste dat R&D- en innovatie-activiteiten in het land plaatsvonden waar gebruik werd gemaakt van een innovatiebox (substance-criterium). Hierdoor was er ruimte voor IP-shifting. Nederland heeft altijd een innovatiebox gekend waarbij het criterium gold dat de belastingplichtige de innovatie zelf moest voortbrengen (in Nederland). Het innovatieboxregime is door de wijzigingen dan ook relatief aantrekkelijker geworden. Interviewrespondenten - in het bijzonder bedrijven - wijzen er wel op dat de administratieve lasten (vanwege de toegenomen bewijslast) en (in mindere mate) de belastingdruk (denk ook aan de tariefsverhogingen in de innovatiebox naar eerst 7 procent en later 9 procent) zijn toegenomen. De administratieve lasten stijgen omdat de bewijslast toeneemt. Dit geldt in het bijzonder voor het grootbedrijf dat nu twee tickets moet produceren.

Uit de survey blijkt dat een meerderheid van de innovatiebox gebruikers volledig (49 procent) of gedeeltelijk (26 procent) bekend is met de wijzigingen die in 2017 hebben plaatsgevonden. De respondenten die bekend zijn met de wijzigingen zijn overwegend tevreden of neutraal over deze wijzigingen, zoals te zien in de onderstaande figuur.

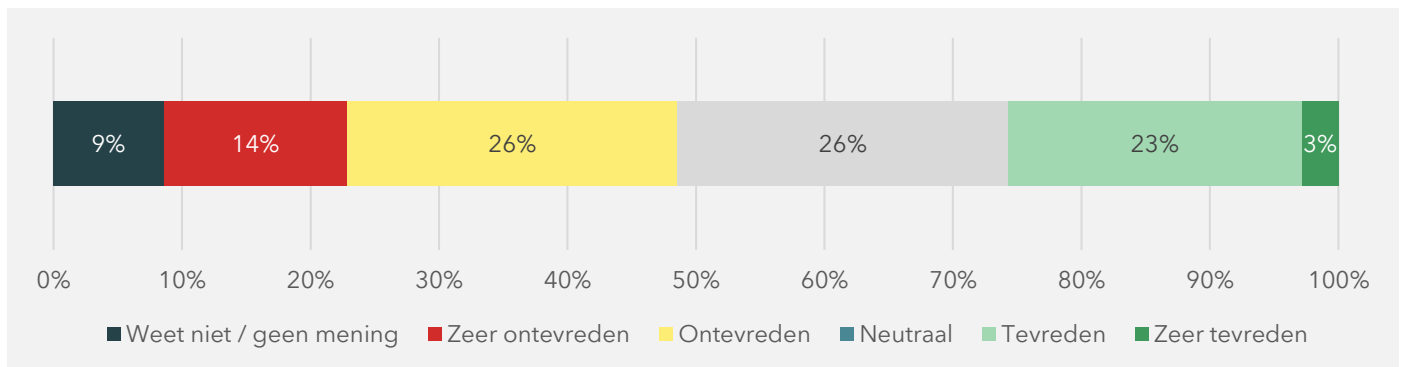
Figuur 6.4 Tevredenheid van respondenten met de wijzigingen die in 2017 plaatsvonden (gebruikers van de innovatiebox, n = 161)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Zoomen we vervolgens in op de bedrijven die in de periode 2017 tot en met 2022 (gedeeltelijk) werden aangemerkt als grote belastingplichtige (zie onderstaande figuur) dan is men vooral minder positief over de eis van een aanvullend ticket. 45 procent van deze grote bedrijven geeft aan (zeer) ontevreden te zijn met deze wijziging.

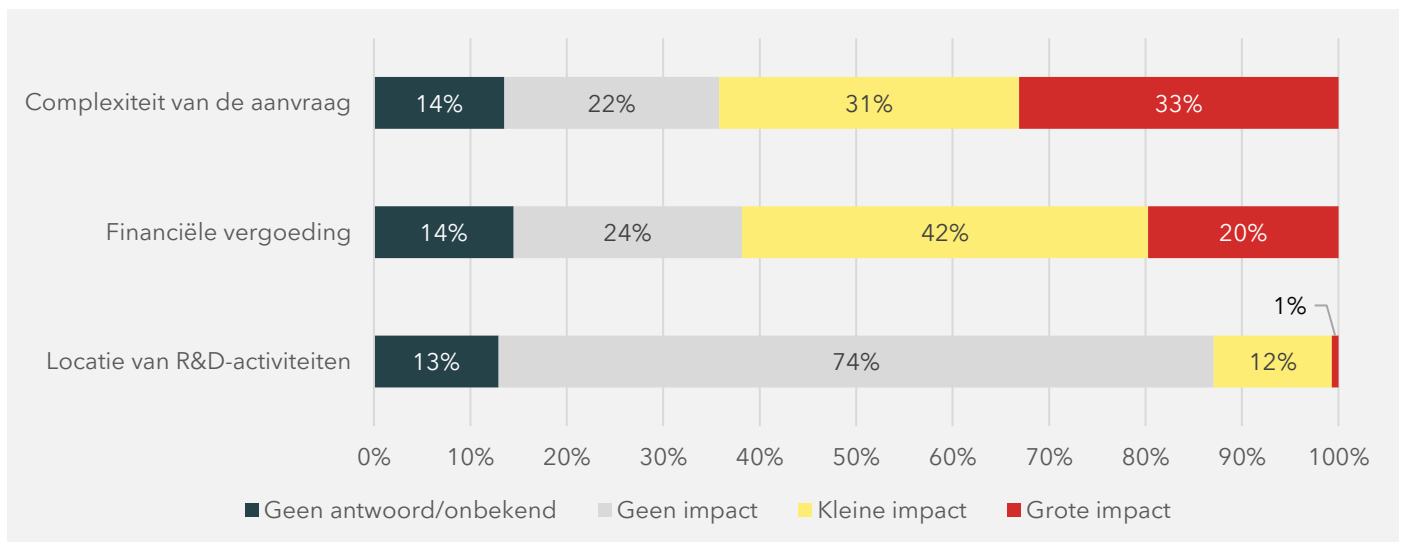
Figuur 6.5 Tevredenheid van grootbedrijven met de eis van een aanvullend ticket (grootbedrijven die gebruikers zijn van de innovatiebox, n = 35)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

In de survey is ook gevraagd wat de impact is van de wijzigingen op complexiteit van de aanvraag, de financiële vergoeding en de locatie van de R&D-activiteiten. Uit onderstaande figuur blijkt dat de pijn vooral zit bij de complexiteit van de aanvraag en de verwachting dat het uiteindelijk te behalen financiële voordeel uit de toepassing van de innovatiebox wijzigt (lees terugloopt). Er wordt niet of nauwelijks een effect op de locatie van de R&D-activiteiten verwacht.

Figuur 6.6 Impact van wijzigingen op de complexiteit van de aanvraag (n = 148), de financiële vergoeding (n = 152) en de locatie van R&D-activiteiten (gebruikers van de innovatiebox, n = 147)

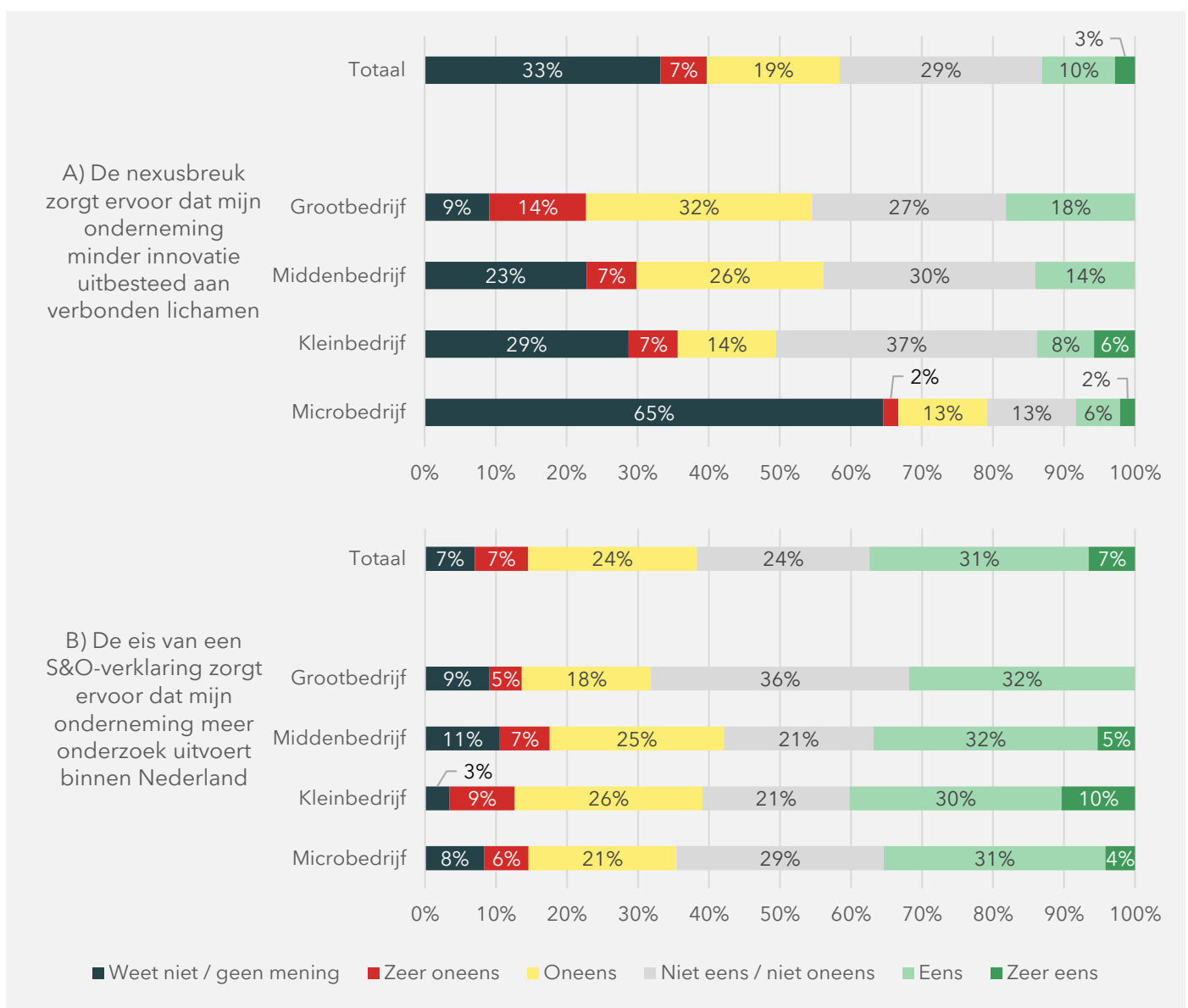


Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

In hun antwoorden op open antwoorden geven sommige bedrijven aan dat de wijzigingen een impact hebben gehad, bijvoorbeeld omdat zij niet kunnen voldoen aan de eis van het aanvullende ticket (n = 8) of omdat zij de beoordeling als strenger ervaren (n = 3). Enkele bedrijven geven aan dat zij geen aanvullend ticket kunnen ontvangen voor bepaalde typen innovaties (n = 3), waaronder software. Ook zouden de aanvullende eisen de complexiteit van de innovatiebox en administratieve lasten voor bedrijven verhogen (n = 5). Enkele bedrijven geven bovendien aan dat zij naar aanleiding van de wijzigingen tijdsintensieve discussies en moeizame onderhandelingen hebben gehad met de Belastingdienst (n = 6).

Ook is aan ondernemingen gevraagd in welke mate zij hun strategische keuzes met betrekking tot R&D hebben aangepast naar aanleiding van de wijzigingen die in 2017 plaatsvonden. De reacties van respondenten lopen hier sterk uiteen. 13 procent van de respondenten geeft aan dat zij minder zijn gaan uitbesteden naar aanleiding van de nexusbreuk (zie ook Box 6.1). 26 procent van de respondenten geeft aan dat de nexusbreuk geen effect heeft op de mate waarin zij onderzoek uitbesteden. Dit geldt met name voor het groot- en middenbedrijf (respectievelijk 46 procent en 33 [procent]). Kleinere bedrijven geven vaker aan dat zij niet weten of hun onderneming minder is gaan uitbesteden. De eis van een S&O-verklaring lijkt in ten minste 1/3 van de gevallen ervoor te zorgen dat meer onderzoek binnen Nederland plaats heeft. Dit geldt voor zowel voor het grootbedrijf als voor het mkb.

Figuur 6.7 Het effect van wijzigingen op R&D-activiteiten (n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (gebruikers van de innovatiebox, n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



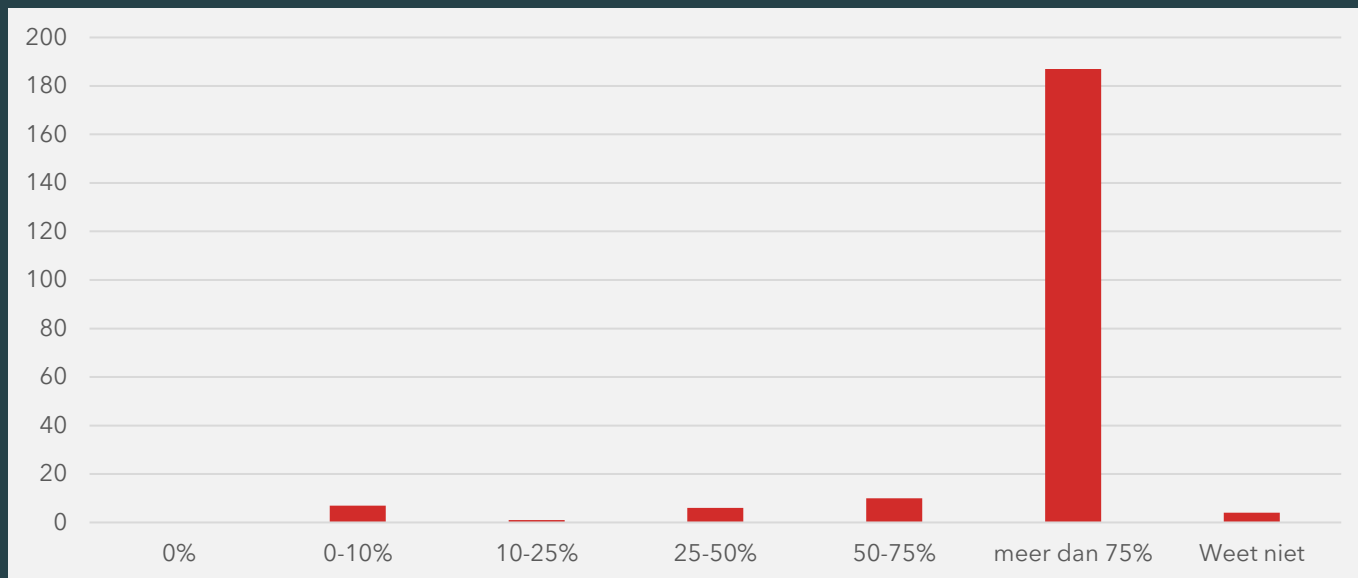
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Box 6.1 Aandeel uitbesteding in NL binnen de eigen onderneming

Onder het regime van de innovatiebox kon een deel van de S&O-activiteiten (tot maximaal 50 procent) worden uitbesteed en was het nog mogelijk om te spreken van een 'zelf voortgebracht immaterieel activum'. In de interviews hebben we gevraagd in hoeverre bedrijven gebruikmaken van uitbesteding. Uit deze gesprekken komt het beeld naar voren dat voor bedrijven de grens van 50 procent uit de oude box geen probleem vormde. Wel is het zo dat bedrijven bij voorkeur hun R&D en innovatie uitvoeren waar dat economisch het meest voordelig is of waar de expertise aanwezig is. De fiscale bonus - in de vorm van de innovatiebox - is dan een bijkomend voordeel. Bovendien wordt R&D vaak geclusterd bij bedrijven, maar als zij in andere landen R&D uitvoeren zullen ze daar ook van vergelijkbare instrumenten gebruik willen maken. Wanneer uitbesteding aan een andere vennootschap binnen de fiscale eenheid plaats heeft, dan is dit geen probleem om hiervoor aanspraak te kunnen maken op de box. Als het wordt uitbesteed aan een vennootschap buiten de fiscale eenheid (dit kan ook een joint venture zijn), dan wordt men gekort. Voor de effectieve korting (nexusbreuk) is het niet relevant of R&D binnen of buiten Nederland plaatsvindt, maar of het binnen of buiten de fiscale eenheid plaatsvindt.

Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de bedrijven minstens 75 procent van hun R&D-activiteiten uitvoert in Nederland binnen de eigen onderneming. Er zijn hier geen verschillen zichtbaar tussen het mkb en het grootbedrijf.

Figuur 6.8 Het aandeel van totale R&D-activiteiten dat in Nederland wordt uitgevoerd binnen de eigen onderneming (gebruikers van de innovatiebox, n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

6.4 Doeltreffendheid innovatiebox

In deze paragraaf analyseren we op basis van de interviews en survey hoe betrokkenen aankijken tegen beide doelstellingen van de innovatiebox (het bevorderen van technische innovatie en de bijdrage aan het vestigingsklimaat) en in welke mate de innovatiebox bijdraagt aan het behalen van deze doelstellingen. We kijken achtereenvolgens naar het relatieve belang van beide doelstellingen en vervolgens in meer detail naar beide doelstellingen individueel.

6.4.1 Verhouding beide doelstellingen

Aan interviewpartners is gevraagd hoe de twee doelstellingen van de innovatiebox zich tot elkaar verhouden. Over het algemeen worden beide doelstellingen van de innovatiebox (h)erkend en ziet men ook een logische samenhang tussen beide doelstellingen. Men spreekt ook wel over een fiscale bonus voor het doen van R&D in Nederland. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de doelstelling om met de innovatiebox de positie van Nederland als vestigingsplaats voor innovatieve bedrijven te bevorderen zwaarder weegt dan de andere doelstelling (stimuleren van innovatie). Dit komt overeen met het beleid. Het kabinet heeft bij de parlementaire behandeling van de innovatiebox (in 2007) en na de eerdere evaluatie in 2015 aangegeven dat het stimuleren van innovatie een neven doel is van de innovatiebox. De aanwezigheid van de innovatiebox (en specifiek voor Nederland de combinatie met de WBSO dat resulteert in een "krachtig koppel" van WBSO en Innovatiebox) weegt volgens geïnterviewden mee in beslissingen van bedrijven waar R&D en innovatie uit te voeren. Zij geven tegelijkertijd ook aan dat fiscaliteit een vestigingsplaatsfactor is in een gevarieerde set aan factoren (zie ook paragraaf 3.1). Hieronder kijken we in meer detail naar beide doelstellingen en betrekken daarbij ook de surveyresultaten.

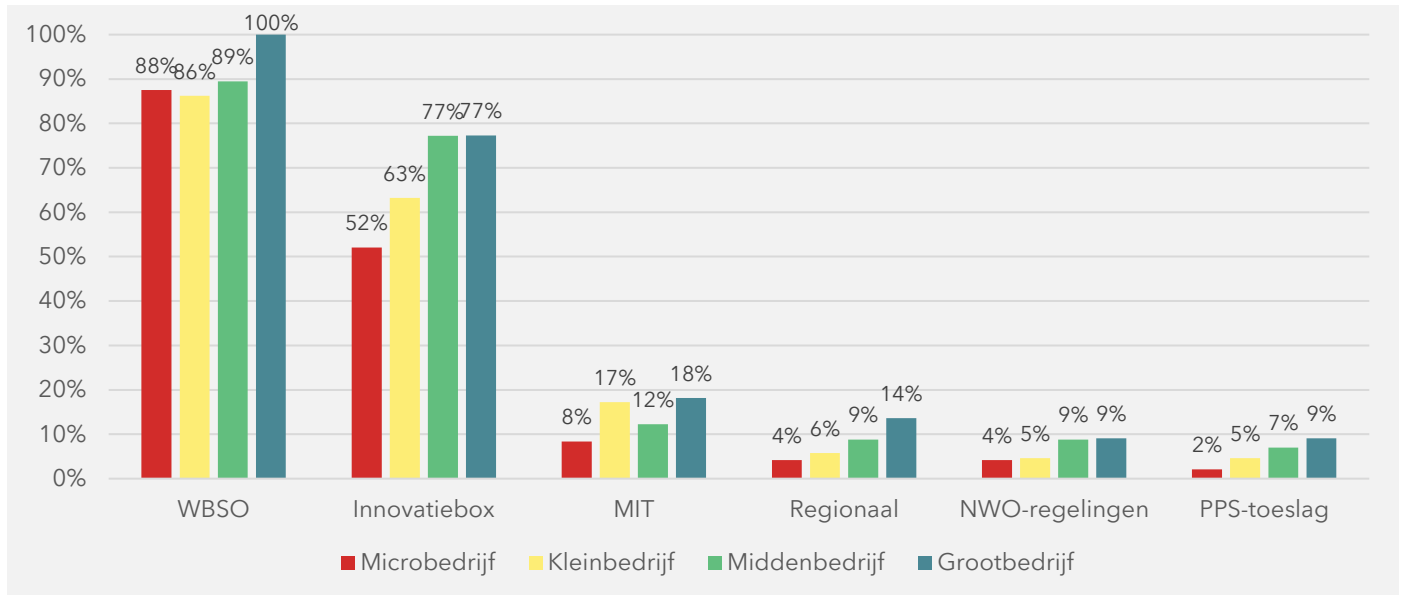
6.4.2 Bijdrage aan het vestigingsklimaat

Aan de primaire doelstelling – het bijdragen aan het vestigingsklimaat van Nederland voor bedrijven met R&D – levert de innovatiebox volgens de meeste gesprekspartners de belangrijkste bijdrage. Meerdere gesprekspartners geven aan dat het effect van de innovatiebox via deze weg (vestigingsklimaat) wellicht belangrijker is dan het genereren van extra R&D en innovatie. Doordat Nederland de innovatiebox kent, komt het op meer lijstjes terecht van bedrijven die een beslissing willen nemen over de locatie van hun R&D. Vooral de grote bedrijven met substantiële R&D-activiteiten geven aan dat de innovatiebox bijdraagt aan de keuze voor Nederland als vestigingsplaats voor hun R&D. Hierbij kan het gaan om het aantrekken van nieuw te vestigen ondernemingen uit het buitenland maar ook om het behouden van bestaande R&D-bedrijvigheid en uitbreiding van bestaande R&D-activiteiten van ondernemingen die al in Nederland zijn gevestigd. Gesprekspartners geven aan dat dit laatste effect waarschijnlijk belangrijker is. Het kan voor buitenlandse ondernemingen bij de overname van een Nederlands (innovatief) bedrijf ook een overweging zijn om de intellectuele eigendomsrechten en R&D-activiteiten in Nederland te laten wanneer het Nederlandse bedrijf de innovatiebox gebruikt.

Gesprekspartners noemen ook dat het daarbij niet enkel gaat om het instrument zelf, maar ook om de uitvoering ervan (de betrouwbaarheid en benaderbaarheid van de Belastingdienst) en de voorspelbaarheid van het gebruik van de innovatiebox. Vooral beursgenoteerde bedrijven willen veelal hun effectieve belastingdruk verwerken in hun kwartaalcijfers en zijn er dus bij gebaat als zij op voorhand zekerheid hebben over het percentage van de winst dat kwalificeert voor de innovatiebox.

Zoals blijkt uit onderstaande figuur merken respondenten van de survey de WBSO (89 procent respondenten) en innovatiebox (66 procent respondenten) aan als (veruit) de belangrijkste R&D- en innovatiestimuleringsinstrumenten bij de keuze om R&D- en innovatieactiviteiten in Nederland te vestigen. Dit is conform verwachting, want het zijn ook bij uitstek de twee generieke en in omvang meest substantiële regelingen. Wederom is zichtbaar dat het belang van de innovatiebox verschilt afhankelijk van de bedrijfsgrootte. 52 procent van de microbedrijven geeft aan dat de innovatiebox zwaar meeweegt in vestigingskeuzes. Dit percentage neemt toe onder kleinbedrijven (63 procent), en is het hoogst onder midden- en grootbedrijven (beide 77 procent). De andere regelingen laten een vergelijkbaar patroon zien.

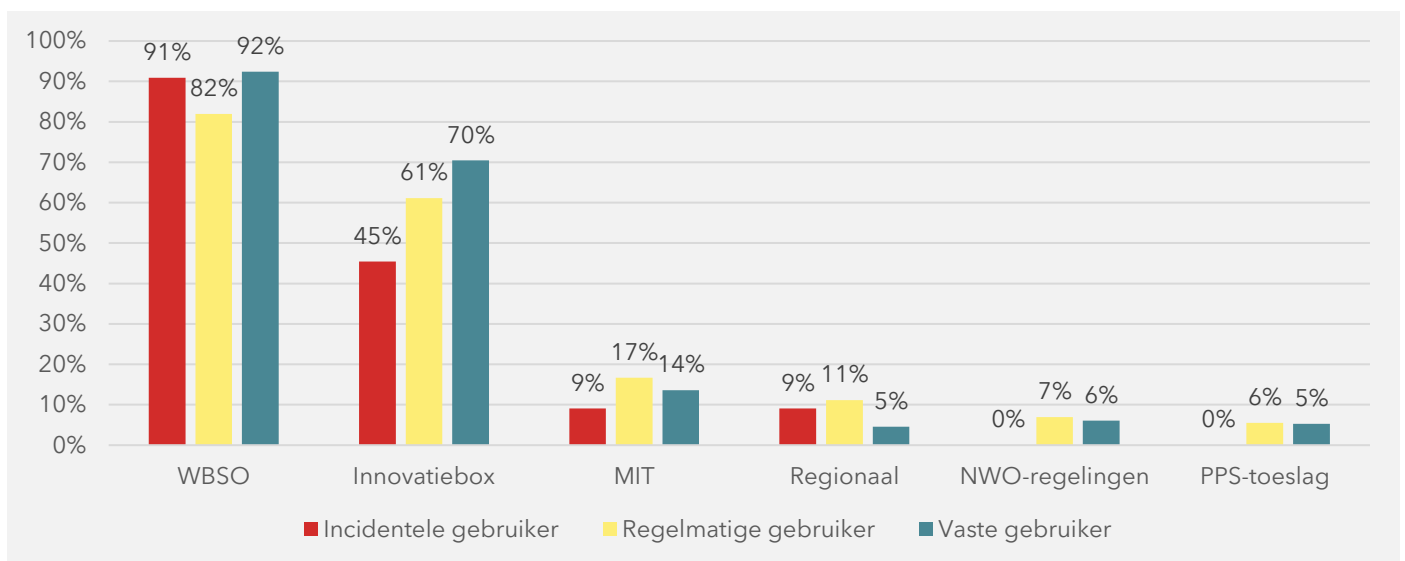
Figuur 6.9 R&D- en innovatieregelingen die het zwaarst meewegen in vestigingskeuzes voor R&D- en innovatieactiviteiten voor gebruikers van de innovatiebox, gebaseerd op het aantal keer dat een regeling wordt genoemd door respondenten (n=205), uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (gebruikers van de innovatiebox, ngrootbedrijf = 13, nmiddenbedrijf = 57, nkleinbedrijf = 87, nmicrobedrijf = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Ook hier is gekeken in hoeverre het aangegeven belang van verschillende regelingen verschilt tussen respondenten die incidenteel (1-2 keer), regelmatig (3-6 keer) en vast (>6 keer) gebruikmaakten van de innovatiebox in de periode 2013-2022. Incidentele en regelmatige gebruikers van de innovatiebox merken dit relatief minder vaak aan als zwaarwegende factor in vestigingskeuzes (respectievelijk 45 procent en 61 procent).

Figuur 6.10 R&D- en innovatieregelingen die het zwaarst meewegen in vestigingskeuzes voor R&D- en innovatieactiviteiten voor gebruikers van de innovatiebox, gebaseerd op het aantal keer dat een instrument wordt genoemd door respondenten (gebruikers van de innovatiebox, n=215), uitgesplitst naar gebruiksfrequentie van de innovatiebox (nincidenteel = 11, nregelmatig = 72, nvast = 132)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Hoewel de ondernemingen die we hebben gesproken aangeven dat de regeling doeltreffend is, past hierbij een aantal nuanceringen. Een eerste belangrijke nuancering is dat fiscale stimulering van R&D en innovatie een bouwsteen is in een groter bouwwerk van vestigingsplaatsfactoren die gezamenlijk de keuze van ondernemingen beïnvloeden waar hun R&D en innovatie te lokaliseren (en in het verlengde hiervan hun innovatieve omzet te realiseren en hun winst te laten belasten). Desgevraagd geven respondenten aan dat andere (soms tijdsgebonden) factoren zoals beschikbaarheid van personeel, geografische ligging en infrastructuur minstens zo belangrijk zijn. Andere in de interviews veel genoemde vestigingsplaatsfactoren zijn onder andere de beschikbaarheid van talent; het imago van Nederland als kennisland en als vestigingsplaats voor hoofdkantoren; andere fiscale regelingen zoals de deelnemingsvrijstelling en de 30 procent-regeling (en meer generiek de hoogte van het vpb-tarief en de betrouwbaarheid en benaderbaarheid van de Belastingdienst); ligging en bijvoorbeeld de kwaliteit van de infrastructuur (o.a. met het oog op distributie en logistiek) en het woon- en leefklimaat. Het is dus niet een enkele factor, het geheel zal op orde moeten zijn om bedrijven aan te kunnen trekken c.q. te kunnen binden.

Een tweede nuancering is dat voor een belangrijk deel van de gebruikers van de innovatiebox - overwegend mkb, maar ook sommige grote(re) ondernemingen - het starten, verplaatsen of uitbreiden van R&D-activiteiten in het buitenland niet aan de orde is. Het zijn primair in Nederland opererende en gewortelde bedrijven die hun R&D en innovatie in Nederland uitvoeren en hun R&D en innovatie niet zo snel zullen verplaatsen. Ook is het niet zo dat ondernemingen continu hun vestigingsplaats overwegen. Dit speelt vooral wanneer substantiële investeringen in R&D-activiteiten worden overwogen of wanneer bijvoorbeeld na een overname moet worden bepaald waar de R&D moet worden ondergebracht.

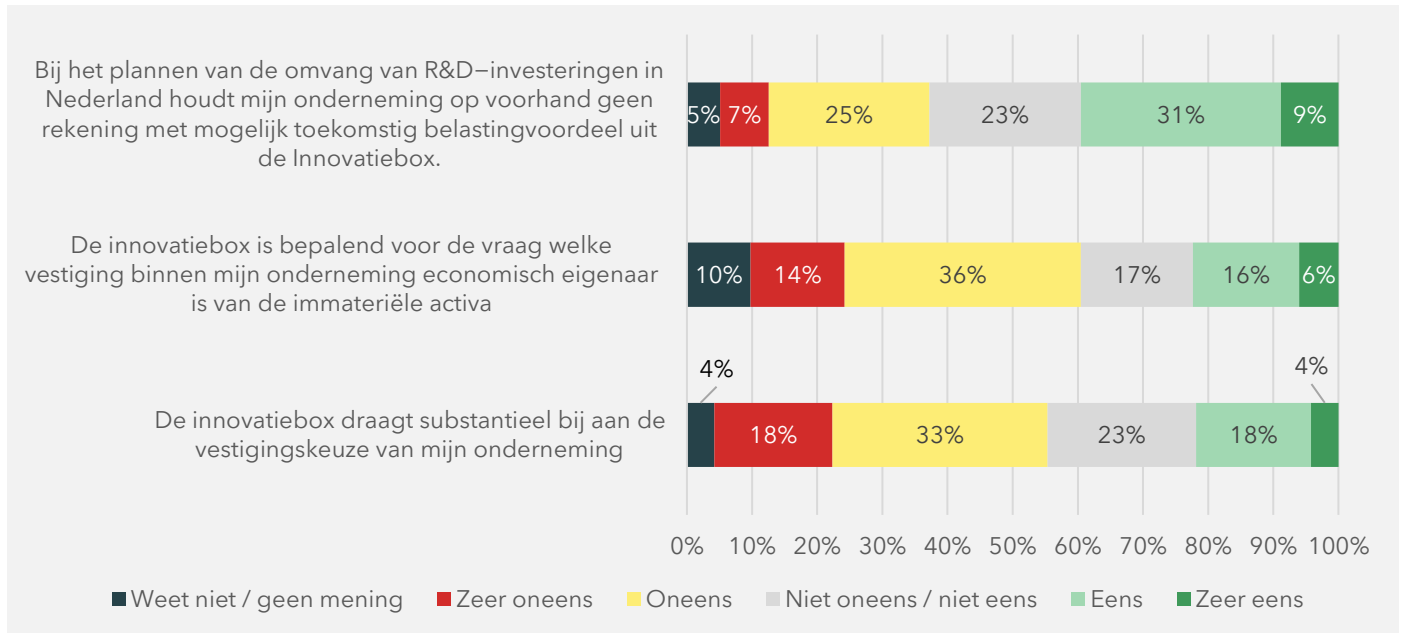
Een laatste nuancering is dat gesprekspartners aangeven dat het instrument internationaal minder onderscheidend is geworden (en daarmee ook het fiscale vestigingsklimaat van Nederland). Dit geldt in versterkte mate sinds 2017 omdat de met innovatiebox vergelijkbare regelingen onder invloed van de internationale afspraken in OESO-verband steeds meer op elkaar zijn gaan lijken. Veel van de landen waarmee Nederland concurreert om R&D-activiteiten kennen eveneens een vergelijkbaar instrument of een substantieel lager vpb-tarief. Daarmee is de innovatiebox een steeds botter instrument in de gereedschapskist om R&D-activiteiten aan te trekken, maar het is in de internationale beleidsconcurrentie tegelijkertijd ook moeilijk om af te zien van dit instrument.

Bovenstaande bevindingen worden bevestigd in de survey. Hierin is bijvoorbeeld gevraagd welk effect de innovatiebox heeft op de vestigingskeuze (zie Figuur 6.11). 40 procent van de respondenten geeft aan het (zeer) eens te zijn met de stelling dat hun onderneming rekening houdt met mogelijk toekomstig belastingvoordeel uit de innovatiebox bij het maken van R&D-investeringsbeslissingen. Hier zit enig onderscheid tussen grootbedrijven en mkb'ers. 59 procent van de grootbedrijven geeft aan het (zeer) eens te zijn met deze stelling, ten opzichte van respectievelijk 32 procent, 41 procent en 37 procent van het midden-, klein- en microbedrijf. Een aanzienlijke groep respondenten (32 procent) is het met deze stelling (zeer) oneens. Dit zijn met name de midden-, klein- en microbedrijven.

Ook het aantal respondenten dat aangeeft dat de innovatiebox specifiek bijdraagt aan de vestigingsplaatskeuzes is lager (22 procent). Daarmee lijkt het erop dat sommige bedrijven rekening houden met mogelijk toekomstig belastingvoordeel, niet omdat zij hun vestigingskeuze hierop baseren, maar omdat zij bijvoorbeeld de omvang van hun R&D-activiteiten hierop aanpassen. 51 procent van de respondenten geeft dan ook aan het (zeer) oneens te zijn met de stelling dat de innovatiebox substantieel bijdraagt aan de vestigingskeuze van hun onderneming. Hier is beperkt onderscheid zichtbaar tussen verschillende bedrijfsgroottes (zie Bijlage H). Dit zijn allemaal aanwijzingen dat de innovatiebox lang niet voor alle bedrijven even belangrijk is bij het maken van vestigingsplaatskeuzes (als

die al aan de orde zijn). Mogelijk betreft dit de kleinere bedrijven, waarvoor ook het budgettaire beslag aanzienlijk kleiner is, zie Tabel 5.1.

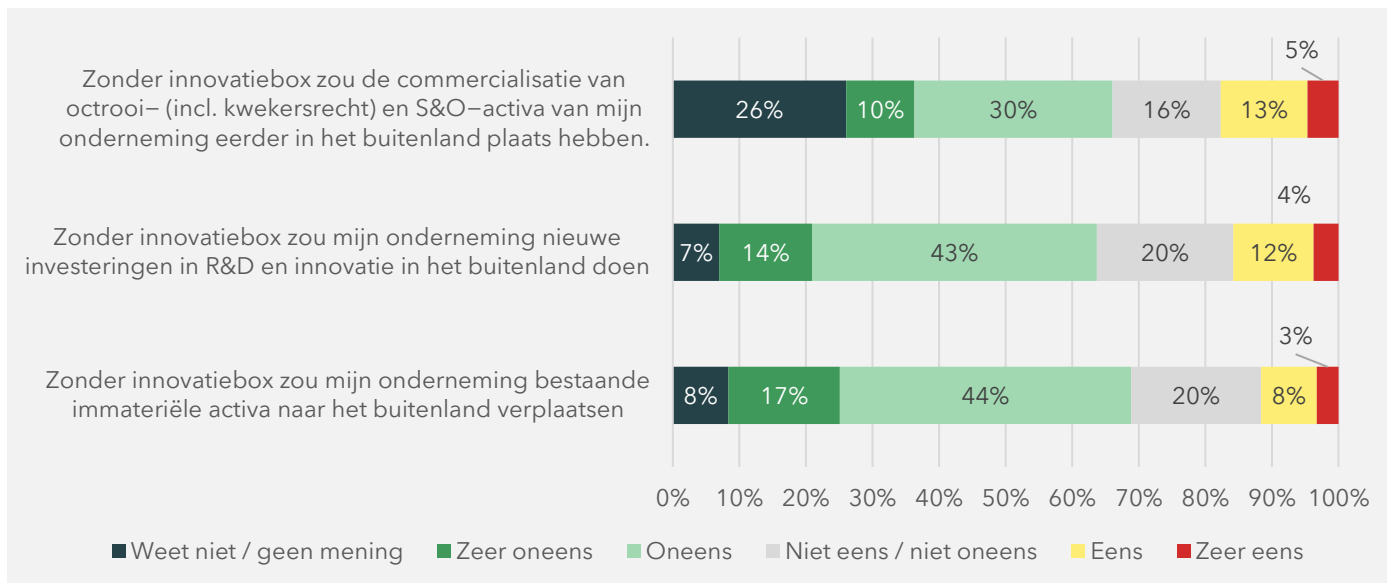
Figuur 6.11 Stellingen m.b.t. het effect van de innovatiebox op vestigingskeuzes van bedrijven (gebruikers van de innovatiebox, n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Een andere indicatie dat de innovatiebox niet voor alle bedrijven even relevant is als het gaat om de vestigingsplaatskeuze blijkt uit de antwoorden op de vraag naar de counterfactual in de survey. Hieruit blijkt dat in een situatie zonder innovatiebox de vestigingskeuzes van ondernemingen beperkt zouden veranderen. Zoals blijkt uit onderstaande figuur geeft 40 procent van de respondenten bijvoorbeeld aan het (zeer) oneens te zijn met de stelling dat commercialisatie van innovaties eerder in het buitenland zou plaatsvinden. Slechts 18 procent van de respondenten geeft aan het juist (zeer) eens te zijn met deze stelling. De meerderheid van de respondenten zou bovendien nieuwe investeringen in Nederland blijven doen (57 procent) en bestaande immateriële activa in Nederland houden (61 procent) ook indien de innovatiebox niet zou bestaan. Daarbij dient nogmaals bedacht te worden dat in een survey de antwoorden niet zijn gewogen naar het R&D-budget dat er mogelijk mee gemoeid is. Ook is er een aanzienlijke aandeel respondenten dat aangeeft het niet te weten of over dergelijke stellingen geen mening te hebben.

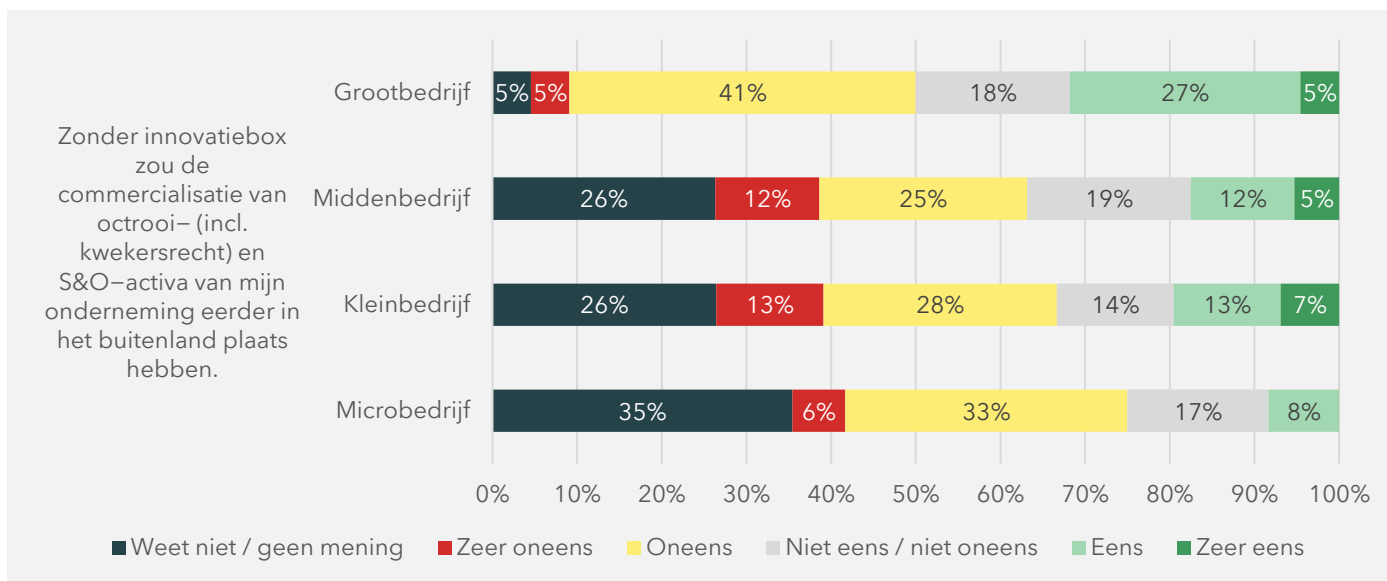
Figuur 6.12 Vestigingskeuzes in een situatie zonder innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Een nadere uitsplitsing naar bedrijfsgrootte laat zien dat grootbedrijven het vaker (zeer) eens zijn met de stelling dat commercialisatie van octrooi- en S&O-activa eerder in het buitenland zou plaatsvinden (32 procent). Van het midden-, klein- en microbedrijf geeft respectievelijk 17 procent, 20 procent en 8 procent aan het (zeer) eens te zijn met de stelling. Daarentegen geven grootbedrijven ook het vaakst aan het (zeer) oneens te zijn met dezelfde stelling (46 procent). Een uitsplitsing van de overige twee counterfactual stellingen laat geen duidelijk verschil zien tussen diverse bedrijfsgroottes.

Figuur 6.13 Stelling m.b.t. de commercialisatie van S&O-activa van gebruikers van de innovatiebox in een situatie zonder innovatiebox (n=205), uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (gebruikers van de innovatiebox, ngrootbedrijf = 13, nmiddenbedrijf = 57, nkleinbedrijf = 87, nmicrobedrijf = 48)

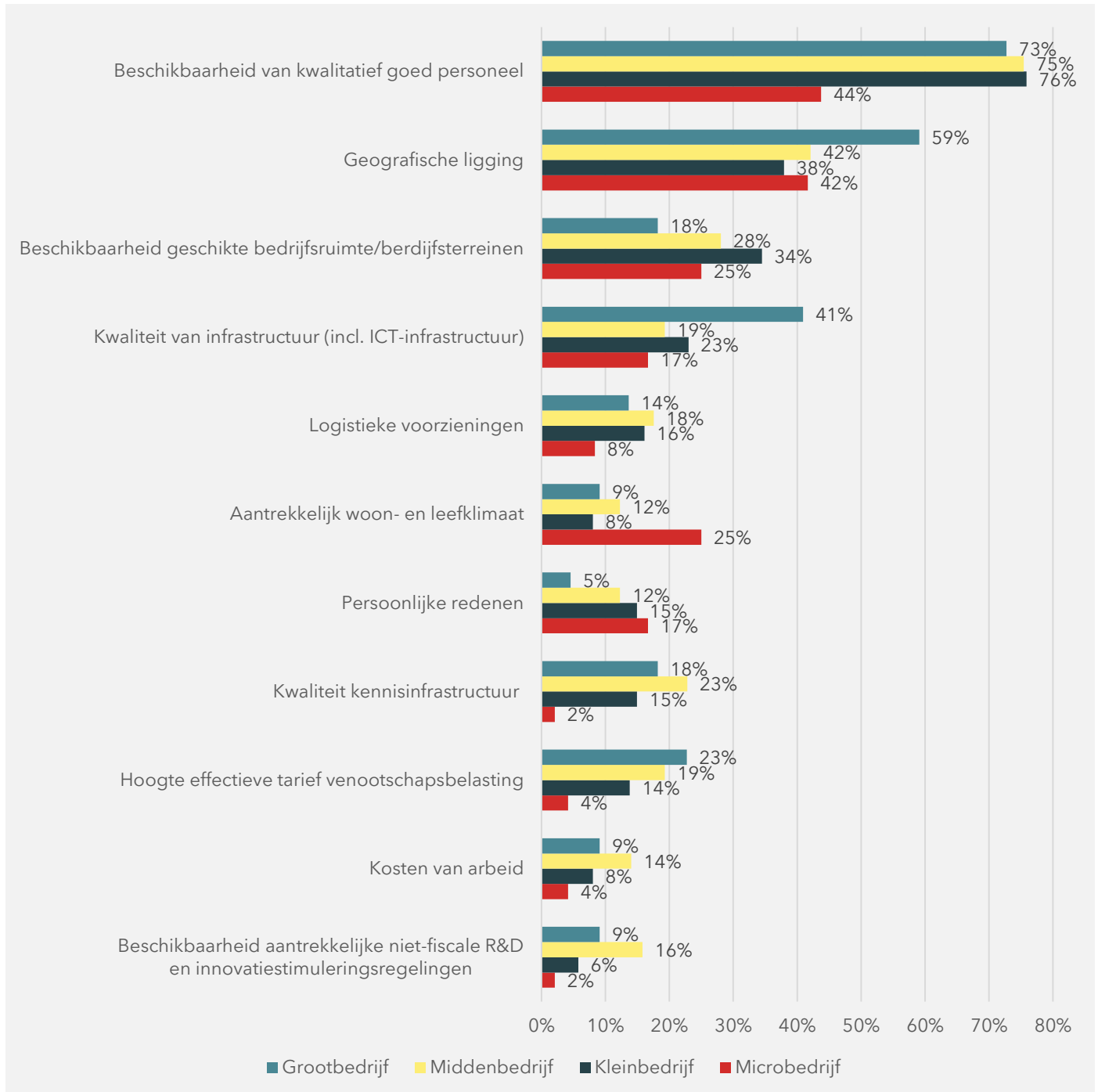


Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Het beeld dat de innovatiebox moet worden gezien als een klein onderdeel in een groter geheel van (soms tijdsgebonden) vestigingsplaatsfactoren wordt bevestigd door het oordeel van respondenten in de survey over de belangrijkste vestigingsplaatsfactoren zoals weergegeven in onderstaande figuur. Het effectieve tarief in de vpb is door 14 procent van de respondenten genoemd als belangrijke vestigingsplaatsfactor en staat daarmee vrijwel onderaan de lijst van belangrijke vestigingsplaatsfactoren. De beschikbaarheid van goed personeel (68 procent), de geografische ligging (42 procent) en de beschikbaarheid van geschikte bedrijfsruimte (29 procent) worden door de respondenten in de survey als belangrijkste vestigingsfactoren gezien. Niettemin kan de hoogte van het effectieve tarief in de vpb belangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat het de doorslag kan geven om een investering - gegeven dat landen bijvoorbeeld vergelijkbaar scoren op een set aan vestigingsplaatsfactoren - wel of niet in Nederland te doen. Ook kan het beeld van de exacte mix van meest relevante vestigingsplaatsfactoren per sector verschillen.

De belangrijkste vestigingsplaatsfactoren verschillen enigszins als de respons wordt uitgesplitst naar bedrijfsgrootte. Voor grootbedrijven is geografische ligging bovengemiddeld belangrijk (59 procent) en wordt de kwaliteit van infrastructuur vaker genoemd dan geschikte bedrijfsruimte (41 procent versus 28 procent). Grootbedrijven vinden de hoogte van de effectieve vennootschapsbelasting ook belangrijker dan mkb-bedrijven (23 procent t.o.v. 4-19 procent). Microbedrijven hechten ten opzichte van de andere bedrijfsgroottes meer waarde aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat (25 procent) en persoonlijke redenen (17 procent). Het is goed mogelijk dat tot de grootbedrijven die de hoogte van het effectieve tarief van de vpb wel als een belangrijke vestigingsplaats aanmerken ook de ondernemingen behoren die het belangrijkste deel van de R&D in Nederland voor hun rekening nemen.

Figuur 6.14 Belangrijkste vestigingsplaatsfactoren voor gebruikers van de innovatiebox, gebaseerd op het aantal keer dat iedere vestigingsplaatsfactor wordt genoemd door respondenten (gebruikers van de innovatiebox, n=205), uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (ngrootbedrijf = 13, nmiddenbedrijf = 57, nkleinbedrijf = 87, nmicrobedrijf = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

De observatie hierboven dat een aanzienlijk aandeel van de innovatieboxgebruikers (en meer algemeen bedrijven met R&D-activiteiten) niet permanent bezig is de vestigingsplaatskeuze voor hun bedrijfsactiviteiten te bepalen of te heroverwegen blijkt eveneens uit de survey (niet apart weergegeven). 49 procent van de innovatieboxgebruikers en 39 procent van de niet-gebruikers geeft aan in de aankomende drie jaar bedrijfsactiviteiten te starten of uit te

breiden. De bedrijven die overwegen bedrijfsactiviteiten te starten of uit te breiden willen met name R&D- en innovatieactiviteiten (respectievelijk 76 procent en 72 procent), productieactiviteiten (respectievelijk 63 procent en 54 procent) en marketingactiviteiten (respectievelijk 38 procent en 51 procent) starten/uitbreiden. Van deze groep bedrijven ziet 87 procent van de innovatieboxgebruikers en 81 procent van de niet-gebruikers Nederland als potentiële locatie om hun bedrijfsactiviteiten te starten en uit te breiden. Daarnaast worden Duitsland (respectievelijk 16 procent en 24 procent), de Verenigde Staten (respectievelijk 15 procent en 18 procent) en België (beide 12 procent) het vaakst genoemd als potentiële bestemming. 50 procent van de innovatiebox gebruikers geeft aan dat de innovatiebox de locatiekeuze voor het starten of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten beïnvloedt, ten opzichte van 19 procent van de niet-gebruikers (zie Bijlage H).

6.4.3 Additionele R&D

De gesprekspartners - in het bijzonder grote bedrijven - zijn over het algemeen positief over de mate waarin de doelstellingen van de innovatiebox worden bereikt. Zij menen dat de innovatiebox (vooral in combinatie met de WBSO) tot aanvullende R&D- en innovatie-activiteiten leidt. De meeste geïnterviewden stellen dat de financiële voordelen voortkomend uit de innovatiebox ook direct in R&D en innovatie worden geïnvesteerd (zie hierna) en dat dit ertoe leidt dat het aantal arbeidsplaatsen op (Nederlandse) R&D-afdelingen groeit. Er is echter ook kritiek. Experts (o.a. OESO) wijzen er in de gesprekken op dat het effect van de innovatiebox op R&D en innovatie indirect is in vergelijking met een instrument als de WBSO en reeds winstgevende activiteiten beloont. De WBSO richt zich direct op de uitgaven aan R&D, terwijl de innovatiebox een ex post beloning is voor het doen van R&D en Innovatie in Nederland (voor zover zich dat vertaalt in een tot de R&D te herleiden winst).

De meeste gesprekspartners - en vooral de grote ondernemingen die wij hebben gesproken die vallen in de groep top-20 gebruikers - geven aan dat de innovatiebox van invloed is op de R&D-uitgaven en dat de genoten (financiële) voordelen van de innovatiebox weer terugvloeien naar R&D en innovatie. Daar worden soms intern ook afspraken over gemaakt. Deze relatie - dat elke euro weer besteed wordt aan R&D en innovatie - is echter niet direct te leggen en blijkt ook niet uit het econometrisch onderzoek. In gesprekken worden de volgende positieve punten van de innovatiebox genoemd:

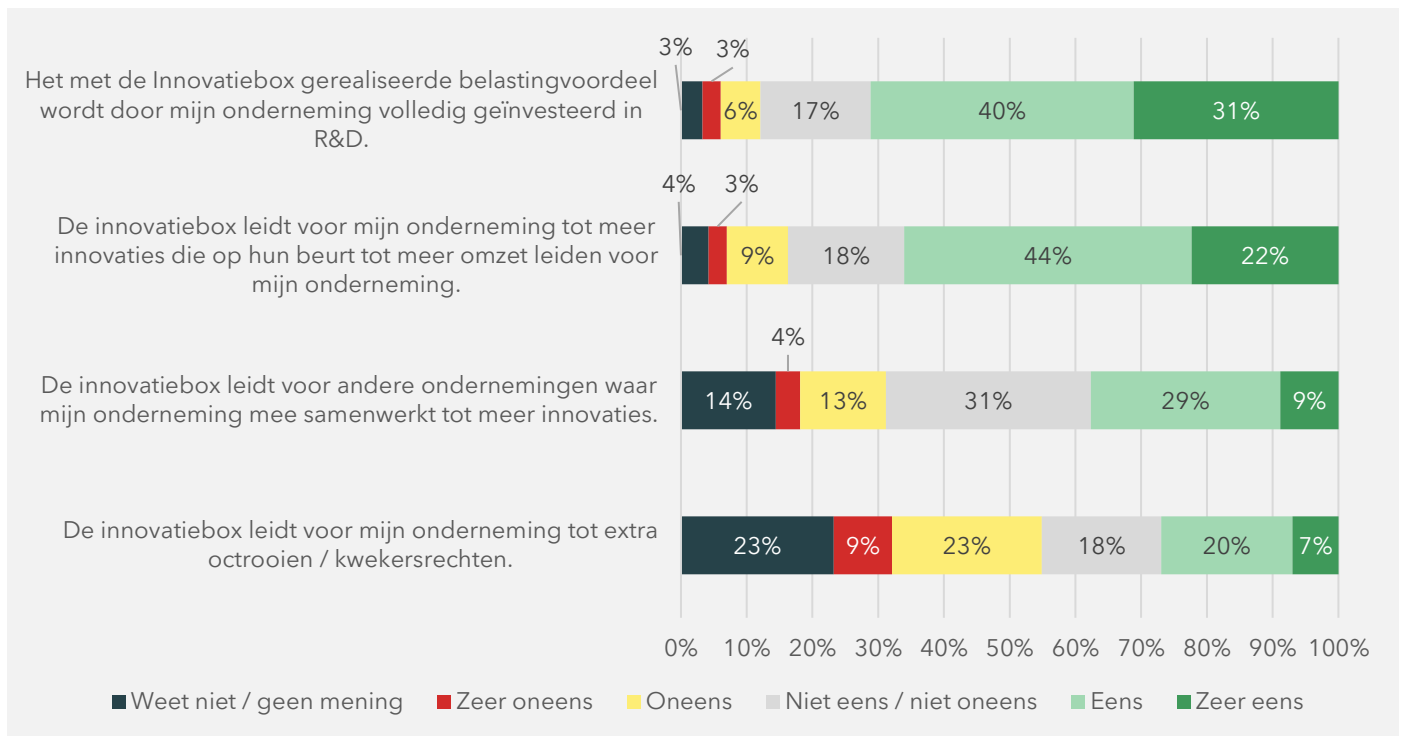
- Bedrijven besteden vaak een percentage van hun omzet of winst aan innovatie (los van de voordelen genoten uit de innovatiebox). Soms zijn de middelen van de innovatiebox onderdeel van dat percentage, maar het komt ook voor dat innovatieboxmiddelen worden aangewend voor extra R&D of sterker nog voor R&D met een hoger risico;
- Het R&D- en innovatiebudget schommelt soms met de conjunctuur. Juist instrumenten als de WBSO en de innovatiebox helpen deze uitgaven op peil te houden, ook in mindere tijden. Daarbij speelt mee dat juist de voorspelbaarheid van de innovatiebox maakt dat zij weten dat zij middelen kunnen inzetten voor innovatie;
- De innovatiebox kan bedrijven ertoe aanzetten om (meer) structureel aandacht te schenken aan R&D en innovatie bijvoorbeeld door innovatiestrategie te ontwikkelen of op meer structurele basis aan R&D te gaan doen;
- De innovatiebox is primair gericht op bedrijven die winst maken. Dit betekent onder meer dat start- en scale-ups (die vaak verliesgevend zijn in de eerste jaren) soms nog een flink aantal jaren moeten wachten voor zij er eventueel gebruik van kunnen maken, hoewel zij er wel indirect gebruik van kunnen maken in de vorm van een hogere waardering op basis van de inschatting dat zij in de toekomst wel gebruik kunnen maken van de innovatiebox. Dat laatste maakt dat de innovatiebox ook kan bijdragen aan het aantrekkelijker maken van Nederlandse ecosystemen omdat bijvoorbeeld buitenlandse venture capitalists mogelijk worden verleid om actief te worden in Nederland en te investeren in innovatieve start- en scale-ups;

- Vooral grote bedrijven geven aan dat de innovatiebox niet alleen een effect heeft op de hoeveelheid R&D en innovatie bij individuele bedrijven, maar ook bijdraagt aan het ontstaan en de uitbouw van internationaal concurrerende ecosystemen. Bedrijven als ASML en NXP helpen om in de regio toeleveranciers aan te zetten tot R&D en innovatie- en kenniswerkers aan te trekken. Een bedrijf als Booking.com speelt een belangrijke rol bij het aantrekken van internationaal tech talent naar de regio Amsterdam, ook als dat talent niet (meer) voor Booking.com werkt.² Dit effect is niet zonder meer toe te rekenen aan de innovatiebox, maar betreft de aanwezigheid van innovatieve bedrijven in Nederland, waarbij veel meer factoren een rol spelen;
- Het feit dat de innovatiebox gepaard gaat met meerjarige afspraken met de Belastingdienst maakt dat zij helpt bij lange termijn en meer risicovolle R&D-projecten. De zekerheid en continuïteit van de innovatiebox zijn ook van belang: doeltreffendheid staat direct onder druk wanneer de regeling zou wijzigen of op enigerlei wijze ter discussie zou staan (tenzij er direct een goed alternatief klaar staat).

Op basis van de interviews ontstaat mogelijke een bias richting grootgebruikers van de innovatiebox (hoewel we ook met mkb hebben gesproken). Om die reden is het ook belangrijk de resultaten van de survey erbij te betrekken, juist omdat hier ook de overwegend kleinere gebruikers van de innovatiebox aan het woord komen die in aantal veel talrijker zijn. Nadeel hiervan is dat een antwoord van een bescheiden of zelfs marginale gebruiker van de innovatiebox even belangrijk is als een antwoord van (zeer) grote gebruikers. Dit dient in het achterhoofd gehouden te worden bij de resultaten die gebaseerd zijn op de survey.

Gebruikers van de innovatiebox is in de survey gevraagd te reageren op enkele stellingen over de impact van de innovatiebox op R&D- en innovatieactiviteiten binnen hun onderneming. De resultaten daarvan zijn weergegeven in onderstaande figuur. Hoewel respondenten uiteraard strategisch kunnen antwoorden, geeft een grote groep respondenten (71 procent) aan het (zeer) eens te zijn met de stelling dat hun onderneming het gerealiseerde belastingvoordeel volledig investeert in R&D. Slechts 9 procent geeft aan het hiermee (zeer) oneens te zijn. 66 procent van de respondenten geeft ook aan het (zeer) eens te zijn met de bewering dat de innovatiebox leidt tot meer innovaties (en omzet) voor hun onderneming. 38 procent van de respondenten geeft aan dat de innovatiebox bovendien leidt tot meer innovaties bij ondernemingen waarmee zij samenwerken. 17 procent van de respondenten is het (zeer) oneens met deze stelling. Slechts een beperkt deel van de respondenten geeft aan het (zeer) eens te zijn met de stelling dat de innovatiebox leidt tot meer octrooien en kwekersrechten (27 procent).

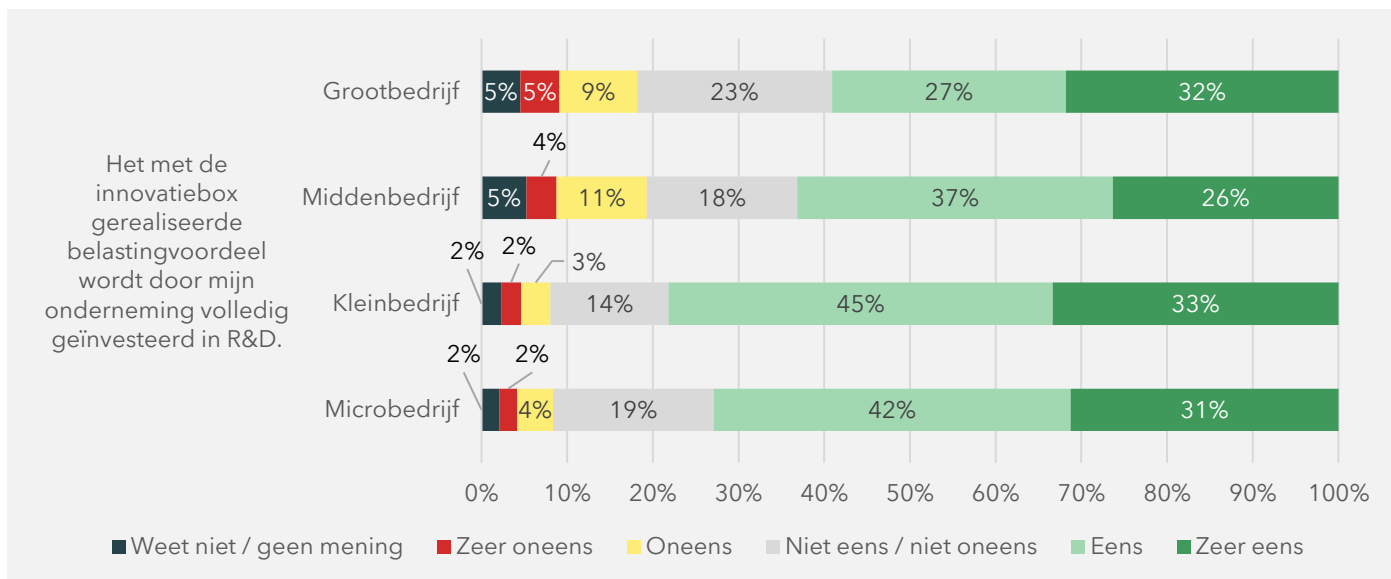
Figuur 6.15 Stellingen m.b.t. het effect van de innovatiebox op R&D-activiteiten (gebruikers van de innovatiebox, n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Een nadere uitsplitsing naar bedrijfsgrootte laat enkele verschillen zien in de gepercipieerde effecten van de innovatiebox op R&D. Zo lijken micro- en kleinbedrijven het vaker (zeer) eens te zijn met de stelling dat ze het gerealiseerde belastingvoordeel volledig in R&D investeren (zie onderstaande figuur). Groot- en middenbedrijven zijn het vaker (zeer) oneens met deze stelling.

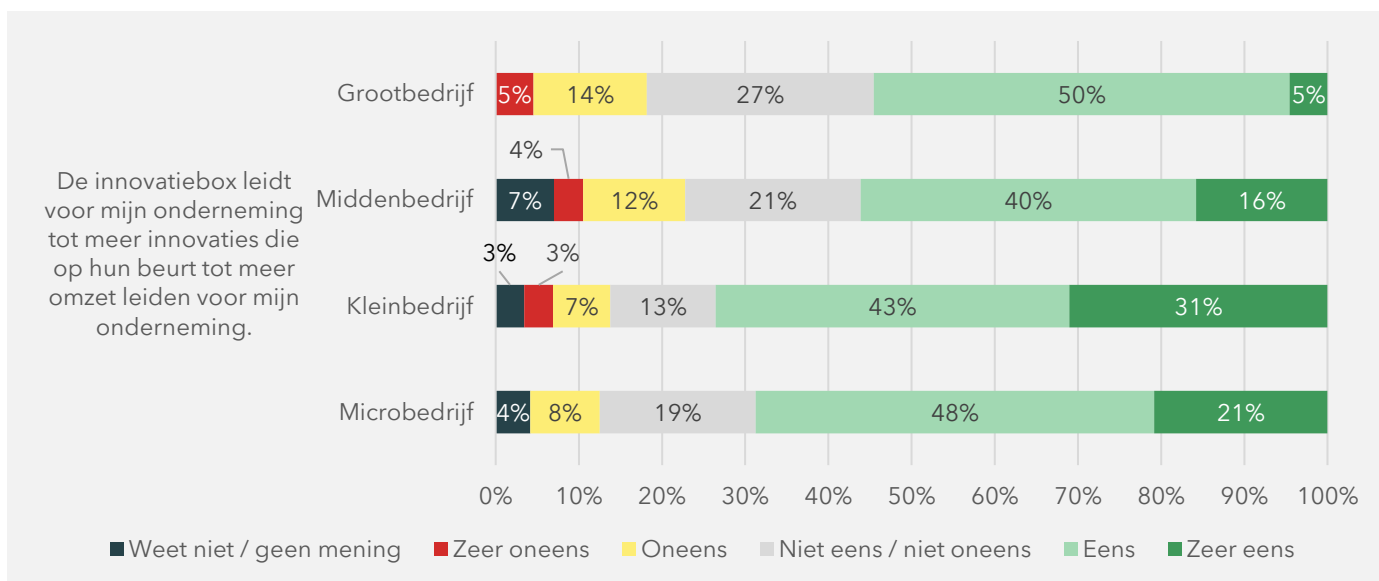
Figuur 6.16 Stelling m.b.t. het investeren van gerealiseerd belastingvoordeel in R&D (gebruikers van de innovatiebox, n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Een vergelijkbare trend is zichtbaar in het effect van de innovatiebox op het aantal innovaties en de resulterende omzet. Micro- en kleinbedrijven noemen vaker dat de innovatiebox leidt tot extra innovaties (en omzet) dan midden- en grootbedrijven. De onderstaande figuur laat zien dat circa 55 procent van de midden- en grootbedrijven het (zeer) eens is met de stelling dat de innovatiebox leidt tot meer innovaties en omzet, ten opzichte van 69 procent van de microbedrijven en 74 procent van de kleinbedrijven.

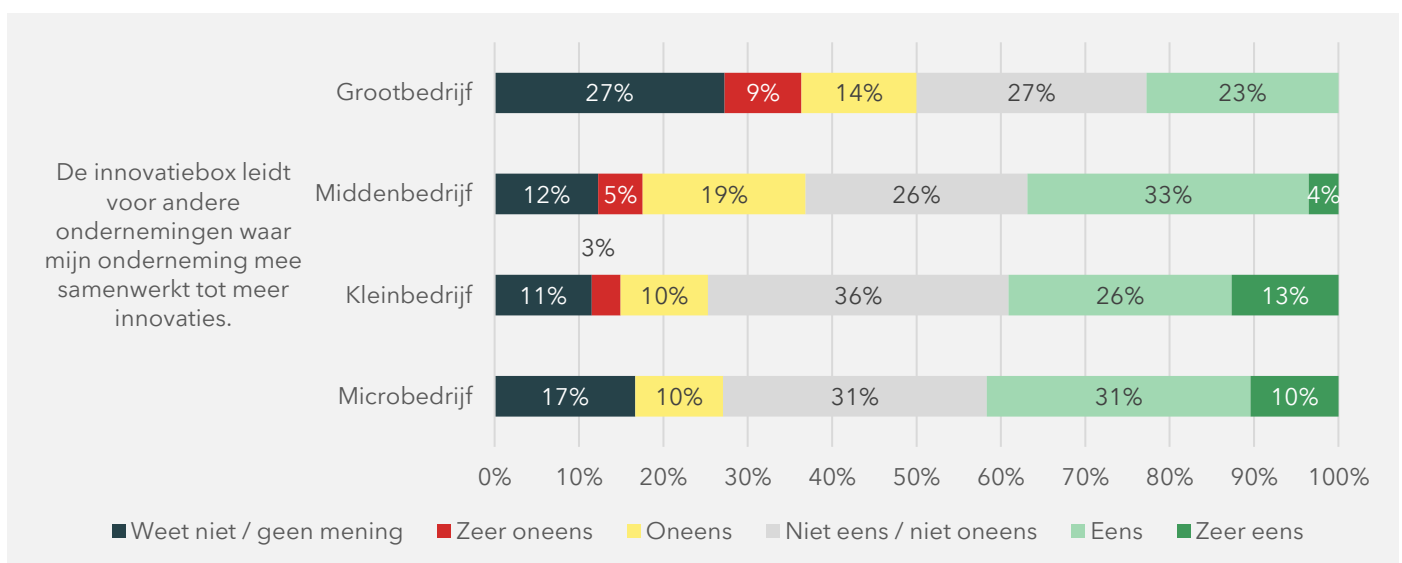
Figuur 6.17 Stelling m.b.t. het effect van de innovatiebox op innovaties en omzet (gebruikers van de innovatiebox, n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Uit de survey komt verder naar voren dat het spillover-effect van de innovatiebox beperkt te is: het gebruik van de innovatiebox leidt volgens respondenten beperkt tot nieuwe innovaties voor ondernemingen waar innovatieboxgebruikers mee samenwerken.²⁶⁸ Ook wanneer we deze stelling uitsplitsen naar bedrijfsgrootte blijft het effect beperkt (zie onderstaande figuur). Mkb-bedrijven geven iets vaker aan dat de innovatiebox leidt tot meer innovaties voor de partijen waar zij mee samenwerken (37-41 procent). Slechts 23 procent van de grootbedrijven is het eens met deze stelling. Een even groot aandeel is het hiermee (zeer) oneens. Deze constatering laat onverlet dat kennisspill-overs van R&D en innovatie in algemene zin bestaan en een belangrijk reden vormen om R&D en innovatie van overheidswege te stimuleren.

Figuur 6.18 Stelling m.b.t. het effect van de innovatiebox op innovaties en omzet (gebruikers van de innovatiebox, n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)

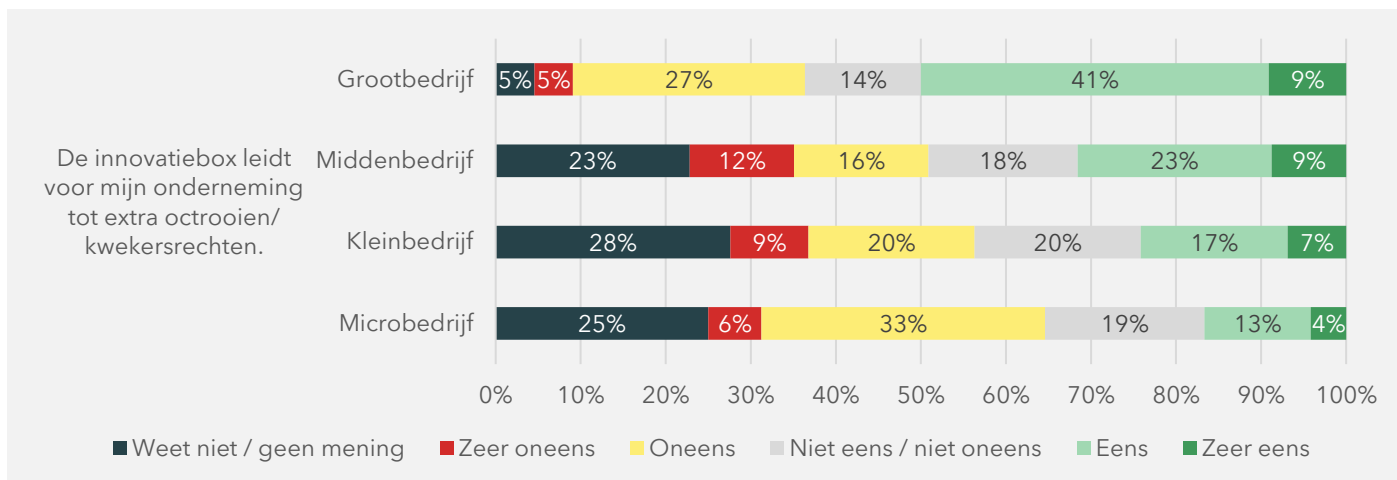


Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Daarnaast geeft het grootbedrijf vaker aan dat de innovatiebox leidt tot extra octrooien en kwekersrechten. 50 procent van de grootbedrijven geeft aan dat de innovatiebox voor hun onderneming leidt tot meer octrooien of kwekersrechten. Van het midden-, klein-, en microbedrijf is respectievelijk slechts 32 procent, 24 procent en 17 procent het (zeer) eens met deze stelling.

²⁶⁸ Dit is een andere definitie dan gebruikt in de econometrische analyse, waarbij het ging om bedrijven in hetzelfde COROP-gebied.

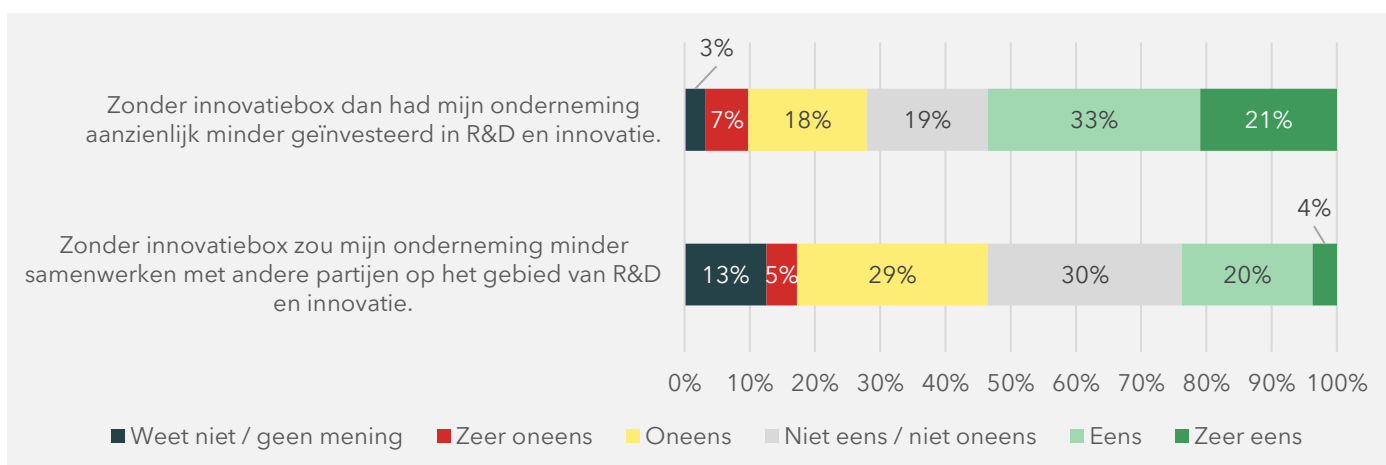
Figuur 6.19 Stelling m.b.t. het effect van de innovatiebox op het aantal octrooien en kwekersrechten (gebruikers van de innovatiebox, n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

De counterfactual-stellingen die vragen naar de situatie zonder innovatiebox - zoals weergegeven in onderstaande figuur laten zien dat de innovatiebox volgens respondenten vooral effect sorteert op de omvang van de eigen R&D en innovatie en bijvoorbeeld minder effect heeft op samenwerking op het gebied van R&D en innovatie. 53 procent van de respondenten geeft aan dat zij het (zeer) eens zijn met de stelling dat hun onderneming aanzienlijk minder had geïnvesteerd in R&D en innovatie in een situatie zonder innovatiebox. Daarnaast geeft een minderheid van 24 procent aan dat zij zonder innovatiebox minder zouden samenwerken met andere partijen op het gebied van R&D en innovatie, terwijl 35 procent aangeeft dat ze niet minder zouden samenwerken. Het effect van de innovatiebox op samenwerking lijkt daarmee beperkt. Dit is logisch omdat de innovatiebox primair toeziet op de individuele onderneming en niet direct beoogt de samenwerking op R&D en innovatie te bevorderen. Wel kan het zo zijn dat een aantal ondernemingen zich met het innovatiebox voordeel comfortabeler voelt om in R&D- en innovatiesamenwerking te stappen, maar dit is hooguit een indirect effect.

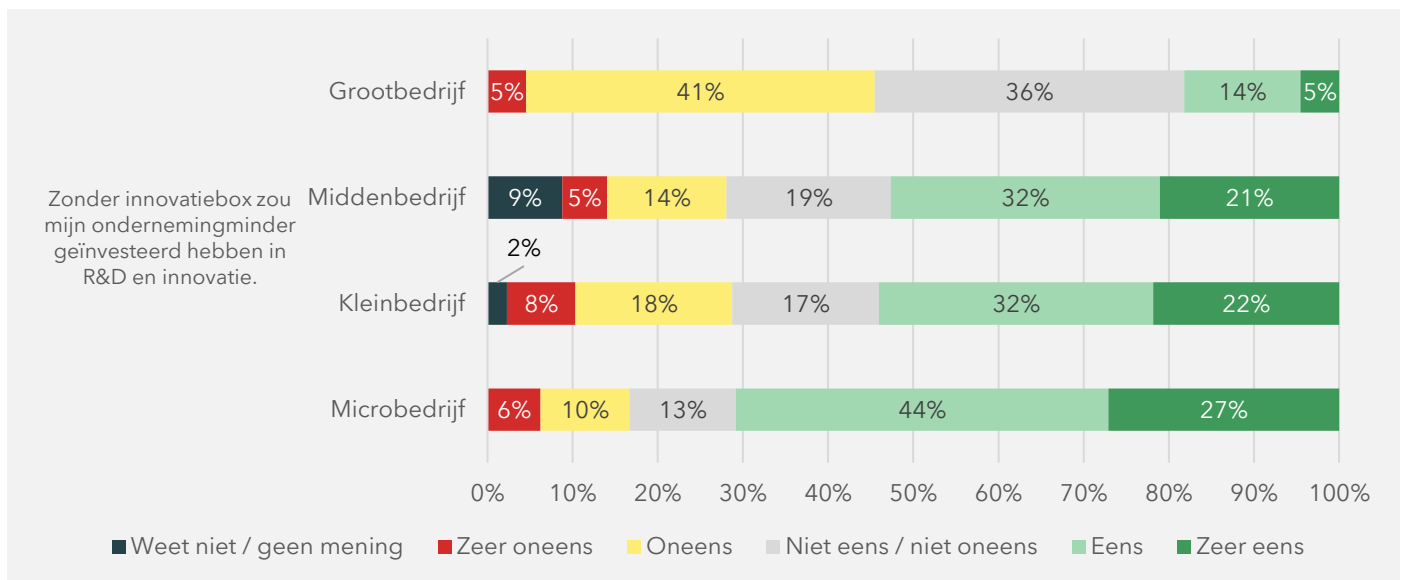
Figuur 6.20 R&D- en innovatie-activiteiten in een situatie zonder innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Op basis van een uitsplitsing naar bedrijfsgrootte wordt duidelijk dat met name mkb-bedrijven minder zouden investeren in R&D in een situatie zonder innovatiebox (zie onderstaande figuur). Van het midden-, klein- en microbedrijf geeft respectievelijk 53 procent, 54 procent en 71 procent aan het (zeer) eens te zijn met de stelling dat hun onderneming zonder innovatiebox minder geïnvesteerd had in R&D en innovatie. Slechts 19 procent van de grootbedrijven is het hier (zeer) mee eens. Daarentegen geeft bijna de helft (46 procent) van de grootbedrijven aan het (zeer) oneens te zijn met deze stelling: zonder innovatiebox hadden zij minstens evenveel geïnvesteerd in R&D en innovatie.

Figuur 6.21 Stelling m.b.t. R&D- en innovatie-investeringen in een situatie zonder innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)

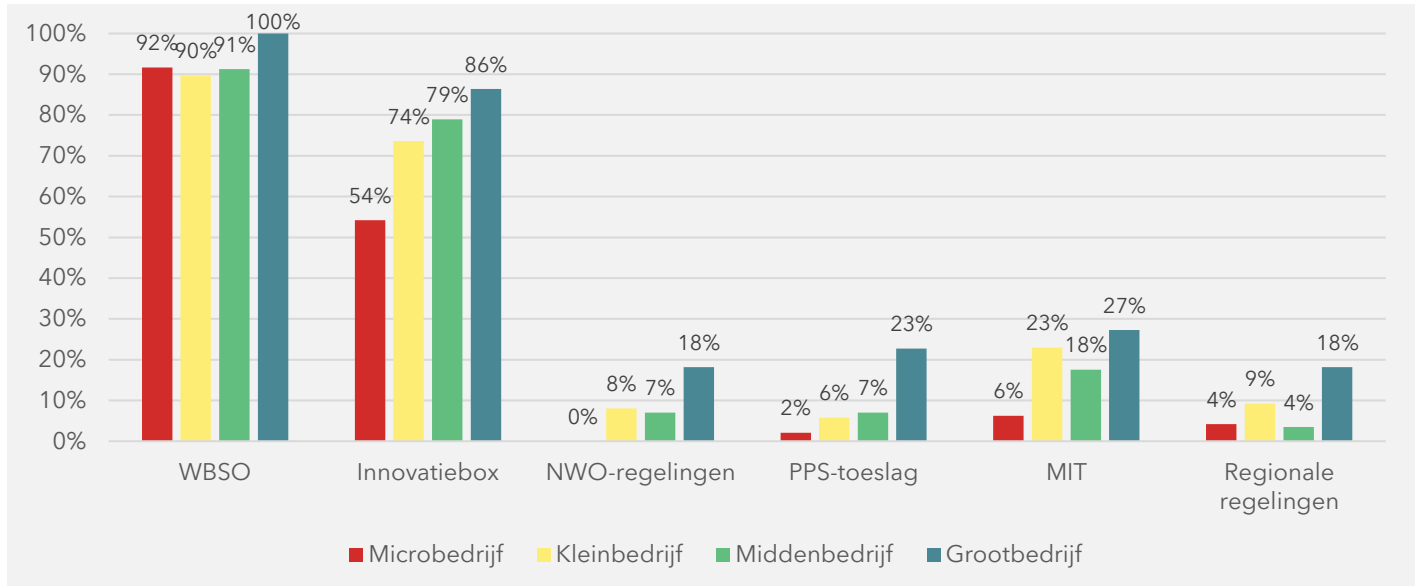


Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Wanneer innovatieboxgebruikers gevraagd wordt om aan te geven welke instrumenten zij het belangrijkste vinden om R&D en innovatie te stimuleren, noemt 91 procent de WBSO en 71 procent de innovatiebox. De overige regelingen die worden weergegeven in Figuur 6.22 zijn gerekend naar aantallen gebruikers en zijn zeker geen kleine regelingen, maar worden veel minder vaak genoemd. Dit geeft aan dat niet alleen voor het (R&D-intensieve) grootbedrijf, maar ook voor kleinere gebruikers de WBSO en innovatiebox veruit het belangrijkste zijn. Dit kan overigens ook een kwestie van bekendheid zijn. De andere genoemde regelingen zijn veelal specifieker en minder breed bekend. Deze vraag is niet gesteld aan niet-innovatieboxgebruikers.

Opvallend is dat de WBSO door de meeste respondenten wordt genoemd als belangrijk instrument, onafhankelijk van de bedrijfsgrootte, terwijl de innovatiebox minder wordt genoemd door kleinere bedrijven. Slechts 54 procent van de microbedrijven ziet de innovatiebox als belangrijk instrument. Dit percentage neemt toe onder klein- en middenbedrijven (respectievelijk 74 procent en 79 procent), maar is het hoogst onder grootbedrijven (84 procent). Een vergelijkbare trend is zichtbaar voor de andere regelingen.

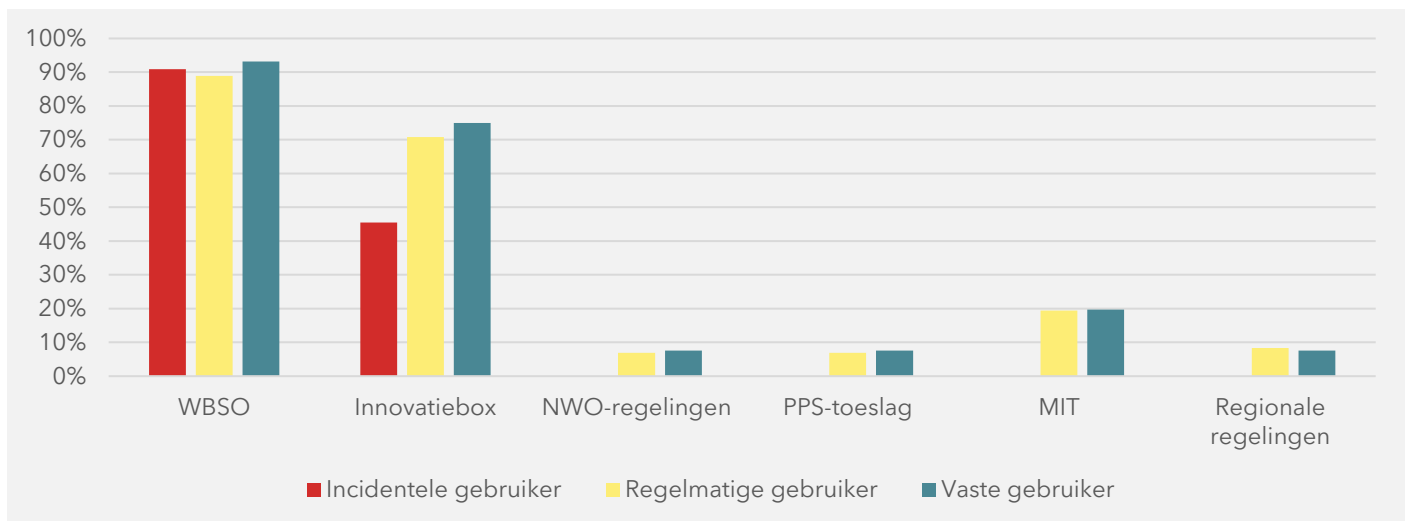
Figuur 6.22 Belangrijkste overheidsinstrumenten om R&D- en innovatieactiviteiten te stimuleren, gebaseerd op het aantal keer dat een instrument wordt genoemd door respondenten, uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (gebruikers van de innovatiebox, n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Daarnaast is gekeken in hoeverre het belang van verschillende regelingen verschilt tussen respondenten die incidenteel (1-2 keer), regelmatig (3-6 keer) en vast (>6 keer) gebruikmaakten van de innovatiebox in de periode 2013 tot 2022. De onderstaande figuur laat zien dat deze gebruikers de WBSO allemaal even belangrijk achten. De innovatiebox wordt met name door incidentele gebruikers als minder belangrijk gezien.

Figuur 6.23 Belangrijkste overheidsinstrumenten om R&D- en innovatieactiviteiten te stimuleren, gebaseerd op het aantal keer dat een instrument wordt genoemd door respondenten, uitgesplitst naar gebruiksfrequentie van de innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n_{incidenteel} = 11, n_{regelmatig} = 72, n_{vast} = 132)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Box 6.2 R&D-spill-overs van de innovatiebox

Eén van de doelen van de innovatiebox is het stimuleren van R&D, dit kan ook indirect, via R&D-spill-overs. Spill-overs van de innovatiebox betreffen de mate waarin de additionele uitgaven aan R&D die toe te rekenen zijn aan dit specifieke instrument ook ervoor zorgen dat er meer R&D en innovatie bij andere bedrijven en kennisinstellingen plaatsvinden. Over het algemeen claimen interviewpartners dat dit effect bestaat, maar dat het moeilijk te kwantificeren is. Het meest gehoorde argument is dat meer R&D en innovatie in het eigen bedrijf ertoe leidt dat er op dat terrein meer samengewerkt wordt met bijvoorbeeld kennisinstellingen, maar ook dat toeleveranciers meegenomen worden in vernieuwingen (en zelf ook meer gaan innoveren, soms gedwongen door het grotere bedrijf als afnemer). Dit is echter een uitspraak over de spill-overs van R&D uitgaven in het algemeen (waarvan ook de empirische literatuur onderschrijft dat er spill-overs bestaan), terwijl het aandeel van de innovatiebox hierin moeilijk is te isoleren. Uit de survey is onder meer naar voren gekomen dat 38 procent van de respondenten van mening is dat de innovatiebox leidt tot meer innovaties bij ondernemingen waarmee zij samenwerken. 18 procent van de respondenten is het echter (zeer) oneens met deze stelling. Interviewrespondenten wijzen ook op ruimere maatschappelijke spill-overs van R&D zoals investeringen in onderwijs in Nederland. Deze zijn echter geen onderdeel van deze evaluatie.

6.5 Uitvoeringsdoelmatigheid van de innovatiebox

Bij de beoordeling van de uitvoeringsdoelmatigheid (ook wel microdoelmatigheid genoemd) kijken we achtereenvolgens naar de uitvoering van de innovatiebox door de Belastingdienst op hoofdlijnen en vooral hoe deze door de doelgroep wordt ervaren. Vervolgens kijken we naar de administratieve lasten voor bedrijven om gebruik te kunnen maken van de innovatiebox. Deze vallen uiteen in kosten die gemaakt moeten worden voor de inzet van externe adviseurs en kosten voor de inzet van eigen medewerkers. Tot slot geven we nog een indicatie van de uitvoeringskosten van primair de Belastingdienst.

6.5.1 Uitvoering en gebruikservaringen

De Belastingdienst beschikt in totaal over 80 medewerkers met kennis van de innovatiebox en de toepassing ervan die veelal voor een deel hun tijd aan de uitvoering van de innovatiebox besteden (circa 30 FTE). Er zijn teams voor het mkb en teams voor het grootbedrijf en ook de onderlinge kennisuitwisseling c.q. toetsing is goed georganiseerd. De afstemming tussen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst over de innovatiebox verloopt naar tevredenheid van beide partijen. De taken zijn helder verdeeld. Wanneer er signalen over knelpunten zijn met de innovatiebox geeft de Belastingdienst dit door aan het departement. De Belastingdienst heeft vooral met de DG Fiscale Zaken van het ministerie te maken. Er is - volgens de Belastingdienst - op het ministerie beperkt kennis van de werking van de innovatiebox. Het ministerie redeneert eerder macro-economisch en heeft minder oog voor bijvoorbeeld (micro-economische) gedragseffecten van een overgangsregeling binnen een innovatiebox. Verder speelt dat beleidsmedewerkers niet voltijds bezig zijn met één regeling, maar altijd meer regelingen en dossiers tegelijk behandelen. De samenwerking tussen beleid (Financiën, EZK) en uitvoering (RVO en Belastingdienst) is rondom de WBSO intensiever dan bij de innovatiebox. Soms is het voor de Belastingdienst handig te weten wat er speelt, bijvoorbeeld waarom RVO in bepaalde gevallen terughoudend is met de WBSO (kwalificeert een activiteit wel of niet als S&O bijvoorbeeld). De Belastingdienst kan over het algemeen behoorlijk zelfstandig te werk gaan met de innovatiebox. Als er beleidsmatige vragen zijn rond de innovatiebox of bijvoorbeeld Kamervragen dan vergt dit inzet van zowel Financiën als EZK.

Bedrijven kunnen (samen met fiscaal adviseurs) met de Belastingdienst vooraf overleggen over de toepassing van de innovatiebox. In de meerderheid van de gevallen maken gebruikers gebruik van een vaststellingsovereenkomst (VSO). Van de innovatieboxgebruikers die de enquête hebben ingevuld geeft 75 procent aan gebruik te hebben gemaakt van een VSO. 4 procent van de innovatieboxgebruikers geeft aan dat zij geen VSO hebben, maar dat zij

wel een vooroverleg hebben gehad met de Belastingdienst. De overige respondenten hebben geen gebruikgemaakt van een VSO (21 procent). Het percentage van bedrijven dat gebruikmaakt van een VSO loopt op met toenemende bedrijfsgrootte. 52 procent van de microbedrijven, 75 procent van de kleinbedrijven, 88 procent van de middenbedrijven en 95 procent van de grootbedrijven geeft aan gebruik te maken van een VSO. Daarnaast geeft 45 procent van de incidentele gebruikers aan gebruik te maken van een VSO, ten opzichte van 64 procent van de regelmatige gebruikers en 84 procent van de vaste gebruikers.

Uit onze gesprekken met bedrijven, fiscaal adviseurs en de Belastingdienst komt een beeld naar voren dat er veel overleg plaatsvindt met de Belastingdienst alvorens een VSO wordt vastgesteld. Ook het aanleveren van de juiste verplichte documentatie vergt gemiddeld een jaar doorlooptijd. Vanaf 2017 is de behandeltijd wat opgelopen door de aanpassingen van de innovatiebox en de beperkte capaciteit binnen de Belastingdienst. Dit speelt vooral als bedrijven deelnemingen hebben in verschillende landen. Ook de internationaal gevraagde openheid - waardoor de Belastingdienst de helft van haar VSO's inzichtelijk maakt - draagt ertoe bij dat de behandeltijd tijdelijk is toegenomen.

Gesprekspartners zijn over het algemeen vrij goed op de hoogte van vergelijkbare regelingen in het buitenland. Het beeld dat deze gesprekspartners hebben is dat landen als België en Ierland een meer genereuze innovatiebox hebben dan Nederland omdat in deze landen een bedrijf opgekocht IP kan inzetten in de innovatiebox. Dat geldt ook voor landen als Portugal en Italië. Ook maakt de in Nederland veel gebruikte afpelmethode de innovatiebox hier wat minder aantrekkelijk in vergelijking met het buitenland omdat deze methode als complex wordt gezien.

Box 6.3 Gebruikte berekeningsmethoden

Er bestaan verschillende methoden voor het bepalen van omvang van de voordelen voor de innovatiebox, zoals de afpelmethode, costplussmethode, 1-iva methode, combinatie en forfaitaire regeling. Uit de interviews blijkt dat de afpelmethode de meest gebruikte berekeningsmethode is (en dat het gebruik ervan ook gestimuleerd wordt door de Belastingdienst), omdat het merendeel van de bedrijven dat van de innovatiebox gebruikmaakt R&D-intensief is. De afpelmethode wordt ook gebruikt door bedrijven die software ontwikkelen (dat is inherent aan de sector vanwege de continue doorontwikkeling van software). De 1-iva methode wordt gebruikt door bedrijven die incidenteel iets ontwikkelen (of een bedrijf dat maar een enkele innovatie heeft ontwikkeld; maar dan verschilt deze methode niet veel van de afpelmethode). De costplussmethode wordt minder gebruikt en dan vooral bij de verbetering van productieprocessen (ook bij ontwikkelde software die bijdraagt aan productieprocessen, omdat het moeilijker te herleiden is naar omzet). De forfaitaire regeling wordt ook relatief veel gebruikt. Hoewel dat niet uit de enquête naar voren komt, blijkt uit de data van de Belastingdienst dat ruim 900 van de tussen de 2.500 en 3.000 gebruikers de forfaitaire methode gebruikt.

Ook uit de enquête blijkt dat de afpelmethode de meest gebruikte berekeningsmethode is. Deze wordt door 37 procent van de respondenten gebruikt. De meeste respondenten geven aan dat zij deze methode hebben gekozen in overleg met of op basis van het advies van de Belastingdienst, een adviseur, een accountant of een fiscalist (n = 20). Ook geven veel bedrijven aan dat dit de berekeningsmethode is die het meest passend is bij hun onderneming (n = 18), bijvoorbeeld vanwege de R&D-intensiteit (n = 5). Daarnaast benoemen enkele respondenten dat ze deze methode administratief het meest eenvoudig en praktisch vinden (n = 8).

Naast de afpelmethode worden de forfaitaire methode en de costplussmethode het meest gebruikt door respondenten van de enquête. Deze methoden worden door respectievelijk 19 procent en 13 procent van de respondenten toegepast. Respondenten passen de forfaitaire methode toe omdat deze administratief het meest eenvoudig is (n = 8), omdat de advieskosten voor het gebruik van andere methoden de opbrengsten van de innovatiebox overstijgen (n = 4) of omdat de Belastingdienst of een adviseur dit geadviseerd heeft (n = 3). De costplussmethode wordt gebruikt omdat deze eenvoudig is toe te passen en monitoren (n = 4), omdat deze is geadviseerd door de Belastingdienst of een adviseur (n = 5) of omdat deze het meest accurate resultaat oplevert (n = 2). De 1-iva methode wordt het minst gebruikt. Slechts 2 procent van de respondenten geeft aan dat zij hier gebruik van hebben gemaakt.

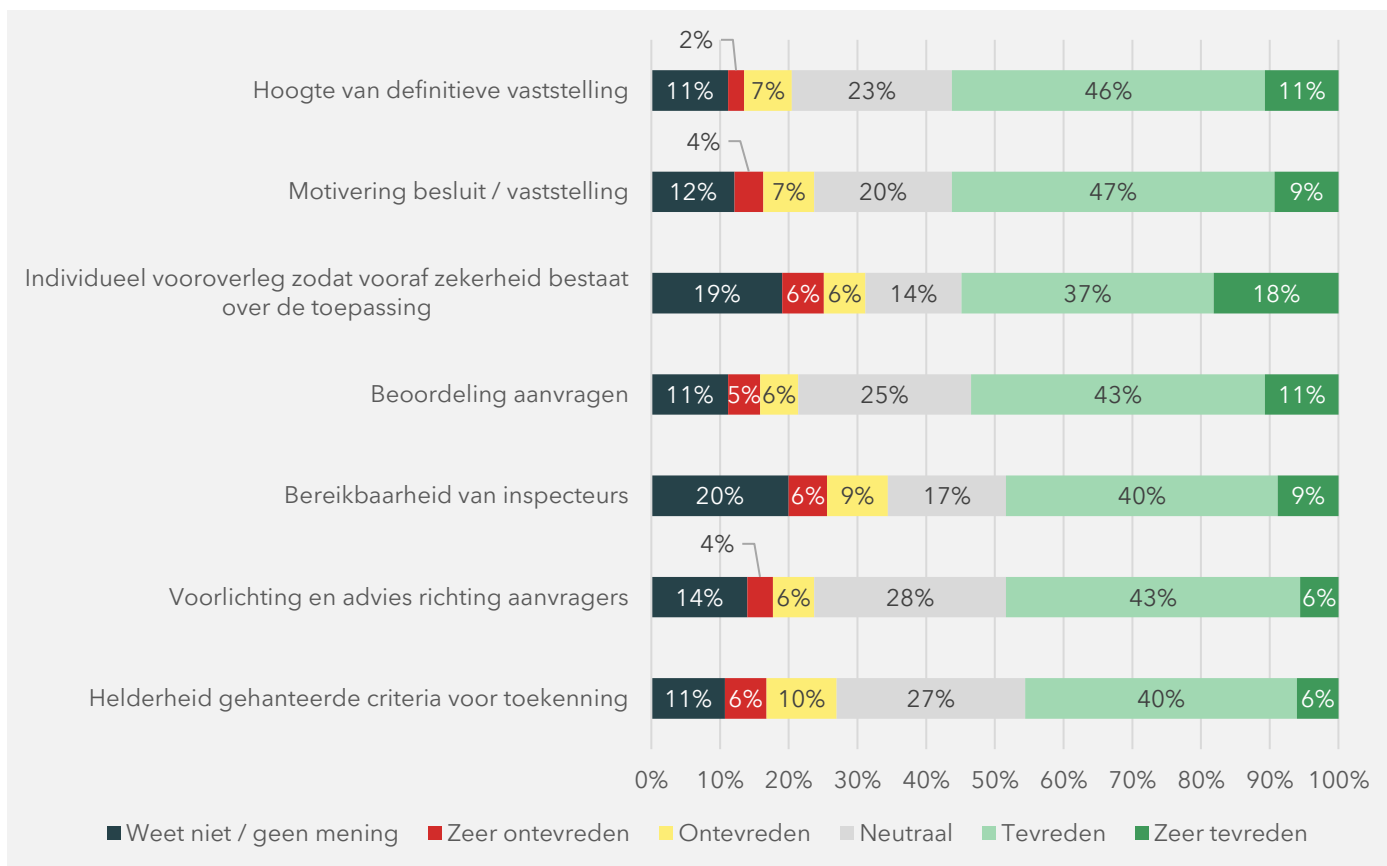
Zodra de VSO is vastgesteld hebben de onderneming, de Belastingdienst en de betrokken adviseur hier gedurende de vaststellingsperiode van vijf jaar substantieel minder werk aan (tenzij sprake is van gewijzigde feiten en omstandigheden zoals veel meer of minder R&D dan voorzien of bijvoorbeeld een fusie of overname). Per jaar worden circa 500 VSO's opgesteld (geheel nieuwe en vernieuwde VSO's) en in totaal zijn er circa 2.500 VSO's actueel in gebruik.

De basis voor een nieuwe VSO bestaat ook vaak uit de vorige VSO, waarbij gelet wordt op de vraag hoe realistisch deze was en welke veranderingen eventueel aan de orde zijn. Ook bestaan er tussentijdse overleggen met de Belastingdienst na vaststelling van de VSO, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van nieuwe producten. Een enkel bedrijf merkt op dat het team innovatiebox van de Belastingdienst meer is gaan kijken naar de consistentie van de gemaakte afspraken. De Belastingdienst ziet strikter toe op het gelijk behandelen van bedrijven (en is als gevolg daarvan ook wat strikter geworden in de toepassing van de innovatiebox, een signaal dat we in verschillende interviews opvingen). Ook wisselt de Belastingdienst soms bewust van contactpersoon per bedrijf om zo een frisse blik te behouden.

In de breedte bestaat er onder bedrijven en hun adviseurs die wij hebben gesproken tevredenheid over de wijze waarop de Belastingdienst opereert bij de uitvoering van en ondersteuning bij de toepassing van de innovatiebox. Het lukt over het algemeen goed om tot een VSO te komen, al vergt dit de nodige doorlooptijd. Sommige gesprekspartners wijzen erop dat de wat langere doorlooptijd soms ook voortvloeit uit een (structurele) onderbezetting bij de Belastingdienst en de substance-eis. De Belastingdienst lijkt strikter geworden te zijn bij de uitvoering en toepassing van de innovatiebox. Ook merkten gesprekspartners op dat de sector kennis niet altijd voorhanden is en bijvoorbeeld moet worden opgehaald bij RVO (die de vaak specialistische kennis in huis heeft om een S&O-verklaring te kunnen afgeven). De medewerkers van de Belastingdienst worden als professioneel en goed benaderbaar bestempeld. De bovengenoemde coördinatiegroep werkt goed. Dit alles leidt er uiteindelijk toe dat de innovatiebox snel en voorspelbaar wordt uitgevoerd. De gestructureerde aanpak om tot een bepaling van de omvang van het innovatieboxvoordeel te komen, wordt gewaardeerd.

Ook uit de survey blijkt dat een meerderheid van de respondenten tevreden is met de uitvoering van de innovatiebox door de Belastingdienst (zie onderstaande figuur). De respondenten zijn het vaakst (zeer) tevreden over de hoogte van de vaststelling (57 procent), de motivering van de vaststelling (56 procent), en het individueel vooroverleg (55 procent). Respondenten zijn ook vaak (zeer) tevreden over de beoordeling van de aanvragen (54 procent). Respondenten zijn het minst vaak (zeer) tevreden over de helderheid van de gehanteerde criteria voor toekenning (46 procent), hoewel dit nog steeds overwegend positief is.

Figuur 6.24 Tevredenheid van respondenten met de uitvoering door de Belastingdienst (gebruikers van de innovatiebox, n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Aan de interviewpartners is ook gevraagd in hoeverre zij specifieke knelpunten ervaren bij de uitvoering van de innovatiebox. Uit de antwoorden ontstaat een beeld van een instrument dat in de uitvoering weinig knelpunten kent. Een punt dat wordt genoemd is dat softwareontwikkeling moeilijker kwalificeert als S&O waardoor het voor softwarebedrijven moeilijker is hun innovatie-inspanningen (en de daarmee behaalde winsten) te laten kwalificeren voor toepassing van de innovatiebox. Dit is echter geen knelpunt van de innovatiebox, maar een bewuste keuze bij de beoordelingen en vaststellingen in het kader van de WBSO. Als knelpunt wordt ook genoemd dat de berekeningen die gemaakt moeten worden voor de innovatiebox veelal complex zijn. Ook wordt als knelpunt genoemd dat de toepassing van de innovatiebox soms complex kan zijn voor ondernemingen die migreren van het regime van een kleine naar een grote belastingplichtige (en vice versa). Dit vergt goede afspraken met de Belastingdienst omtrent de toepassing van de innovatiebox. Tot slot is een meer generiek knelpunt dat het voor de Belastingdienst een uitdaging is voldoende mensen te vinden die de steeds complexer fiscale wetgeving kunnen uitvoeren. Ook voor bedrijven levert dit extra problemen op met betrekking tot compliance.

Box 6.4 Suggesties voor uitvoering door Belastingdienst

In de enquête is een open vraag opgenomen of respondenten suggesties hebben voor verbeterde uitvoering door de Belastingdienst. De respondenten hebben met name behoefte aan snellere doorlooptijden (n = 17). De respondenten geven aan dat zij een gebrek aan capaciteit ervaren bij de Belastingdienst (n = 6) en dat dit soms ten koste gaat van de bereikbaarheid (n = 3). De communicatie en bereikbaarheid van de Belastingdienst lijken wel enigszins te zijn verbeterd

sinds de coronapandemie (n = 4). Sommige respondenten geven aan dat de medewerkers van de Belastingdienst niet altijd voldoende kennis hebben van een onderneming of een sector om een goed vooroverleg te houden (n = 3).

Daarnaast vragen veel respondenten om een vereenvoudiging van de innovatiebox (n = 10). Zij hebben onder andere behoefte aan duidelijkere communicatie (n = 3), zodat er minder noodzaak is om gebruik te maken van adviseurs (n = 2). Tevens geven enkele respondenten aan dat de benodigde inspanningen van adviseurs zo hoog zijn dat de baten van de innovatiebox niet meer opwegen tegen de kosten hiervan (n = 3). Tot slot benadrukken enkele respondenten het belang van transparantie in de gesprekken met de Belastingdienst en in de beoordeling van aanvragen (n = 7). Zij geven aan dat de regels niet altijd consequent en eenduidig worden toegepast.

6.5.2 Administratieve lasten

De administratieve lasten betreffen de tijd en de kosten die gemoeid zijn voor bedrijven bij het tegemoetkomen aan de eisen die gesteld worden aan de toegang tot de innovatiebox. We maken daarbij een onderscheid tussen de kosten voor inhuur van externe adviseurs en administratieve lasten die voortkomen uit de inzet van eigen personeel.

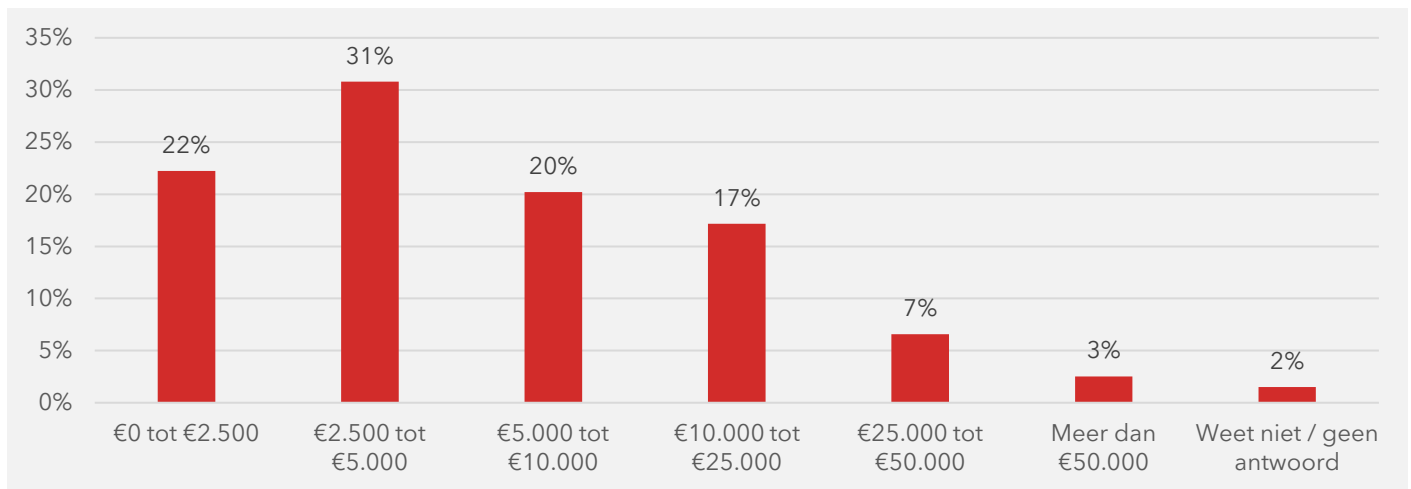
Bedrijven gebruiken in de breedte (fiscaal) adviseurs om hen te ondersteunen bij de aanvraag van de innovatiebox. De inzet hiervan varieert. Grote bedrijven beschikken doorgaans over een eigen fiscale afdeling die de aanvraag zelf kan afhandelen. Deze grote bedrijven nemen dan vaak toch nog een externe adviseur in de armen, bijvoorbeeld om te zorgen dat er een onafhankelijke derde partij naar (de totstandkoming van) de VSO heeft gekeken (audit-behoefte).

Kleinere bedrijven vinken (vaak met de steun van hun boekhouder) regelmatig het forfait aan. Dan is er nog geen VSO. De Belastingdienst kan (op weg naar een VSO) aanvullende vragen gaan stellen, en geeft dan doorgaans het advies een belastingadviseur in te schakelen. Het komt overigens ook voor dat een VSO zonder tussenkomst van een fiscaal adviseur wordt afgesloten. De Belastingdienst moet dan wel iets meer tijd steken in het informeren van het betrokken bedrijf.

Uit de interviews is gebleken dat de noodzakelijke tijd voor het doen van een aanvraag varieert tussen de 40 tot 160 uur voor een adviseur. Het aantal uren dat nodig is, varieert met de complexiteit van de aanvraag en of in het jaar een vaststellingsovereenkomst (VSO) wordt afgesloten (kost meer tijd) of dat het een onderhoudsjaar betreft (kost minder tijd). De verlenging van een VSO vergt in de regel veel minder werk dan een compleet nieuwe VSO afsluiten (ruwweg een derde van de tijd). Verder speelt mee dat bedrijven en adviseurs die langer gebruikmaken van of adviseren over de innovatiebox ook kennis en ervaring opbouwen, waardoor ze minder tijd nodig hebben.

Van de respondenten in de survey die de innovatiebox gebruiken heeft 92 procent gebruikgemaakt van een externe belastingadviseur, subsidieadviseur of accountant. Ongeveer de helft van de bedrijven was in de periode 2017 tot 2022 jaarlijks gemiddeld minder dan euro 5.000 kwijt aan kosten voor deze externe adviseurs. Slechts 8 procent van de respondenten was jaarlijks meer dan euro 25.000 kwijt aan kosten voor externe adviseurs.

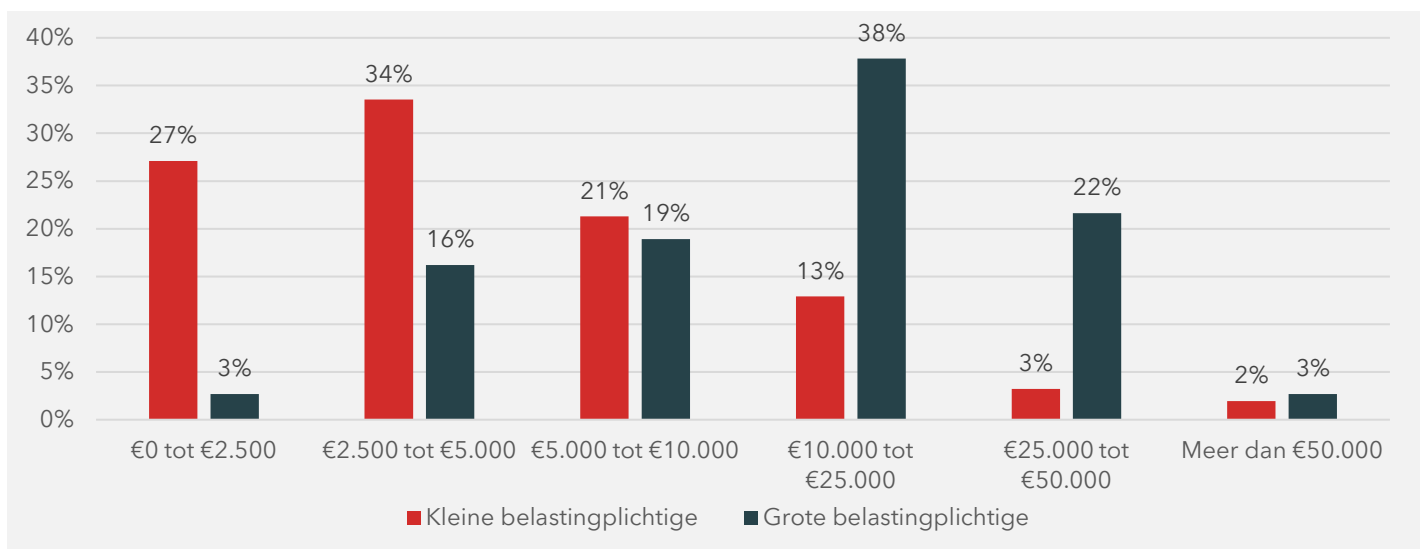
Figuur 6.25 Gemiddelde jaarlijkse kosten voor externe adviseurs in de periode 2017 tot 2022 (gebruikers van de innovatiebox, n = 198)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Een nadere uitsplitsing naar kleine en grote belastingplichtigen laat zien dat kleine belastingplichtigen jaarlijks gemiddeld iets minder uitgeven aan externe adviseurs in het kader van de innovatiebox (zie Figuur 6.26). 61 procent van de kleine belastingplichtigen is jaarlijks gemiddeld minder dan euro 5.000 kwijt aan externe adviseurs. Slechts 5 procent van de kleine belastingplichtigen is hier meer dan euro 25.000 aan kwijt. Daarentegen is slechts 19 procent van de grote belastingplichtigen minder dan euro 5.000 per jaar kwijt, terwijl 25 procent jaarlijks gemiddeld meer dan euro 25.000 besteed aan externe adviseurs.

Figuur 6.26 Gemiddelde jaarlijkse kosten voor externe adviseurs in de periode 2017 tot 2022 (gebruikers van de innovatiebox, n = 198), uitgesplitst naar kleine (n = 155) en grote (n = 37)²⁶⁹ belastingplichtigen



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

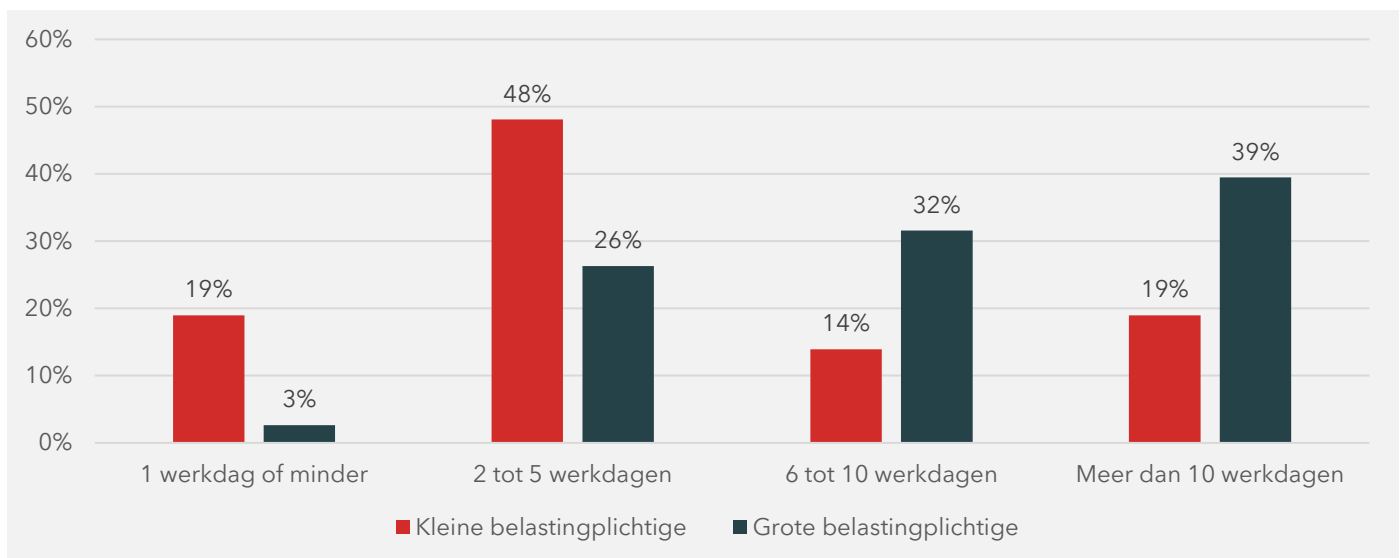
²⁶⁹ 12 respondenten hebben aangegeven dat zij in de periode 2013-2022 zowel kleine als grote belastingplichtigen zijn geweest. Onder de aanname dat deze bedrijven in deze periode voornamelijk zijn gegroeid, zijn deze meegerekend als grote belastingplichtigen.

Naast de kosten van inhuur van een externe adviseur maken de bedrijven kosten voor de inzet van eigen personeel. Vooral in de aanloop naar een VSO (een eerste of een vernieuwing) is de inspanning groter, bijvoorbeeld omdat officiële documenten verzameld moeten worden en de rekenmethode bepaald moet worden. Ruwe schattingen - gemaakt door gesprekspartners van grote ondernemingen - wijzen op een inzet van een halve fte tot enkele fte's op jaarbasis (waarbij de inzet oploopt bij het afsluiten van een nieuwe VSO). Voor kleinere ondernemingen zal dit veel lager zijn.

Verder geven de door ons geïnterviewde bedrijven aan dat er sprake is van een (lichte) toename van de administratieve lasten sinds 2017 (het jaar van de aanpassingen). De behandeltijd is toegenomen. Dat komt voort uit het feit dat bedrijven aan nieuwe eisen moeten voldoen, maar ook omdat de Belastingdienst de regeling strikter is gaan toepassen en meer openheid wil geven over de mate waarin het bedrijfsleven deze regeling gebruikt. De geïnterviewde bedrijven benadrukken dat naast continuïteit en stabiliteit van de regeling waar mogelijk ook vereenvoudiging zou kunnen helpen om de administratieve lasten beperkt te houden.

Op basis van de survey hebben we enig inzicht hoe groot die inspanning met eigen personeel is. Van de kleine belastingplichtigen die hebben gereageerd op de enquête geeft ongeveer de helft aan dat zij jaarlijks 2 tot 5 werkdagen besteden aan de innovatiebox. In totaal is 67 procent van de kleine belastingplichtigen jaarlijks 5 werkdagen of minder hieraan kwijt. Grote belastingplichtigen leveren gemiddeld een grotere inspanning in termen van eigen personeel. Bijna 40 procent van de grote belastingplichtigen besteedt meer dan 10 werkdagen aan de innovatiebox. Slechts 29 procent van de grote belastingplichtigen is 5 werkdagen of minder kwijt.

Figuur 6.27 Gemiddelde jaarlijkse kosten in aantal werkdagen van eigen medewerkers (gebruikers van de innovatiebox, n = 196), uitgesplitst naar kleine (n = 158) en grote (n = 38)²⁷⁰ belastingplichtige.



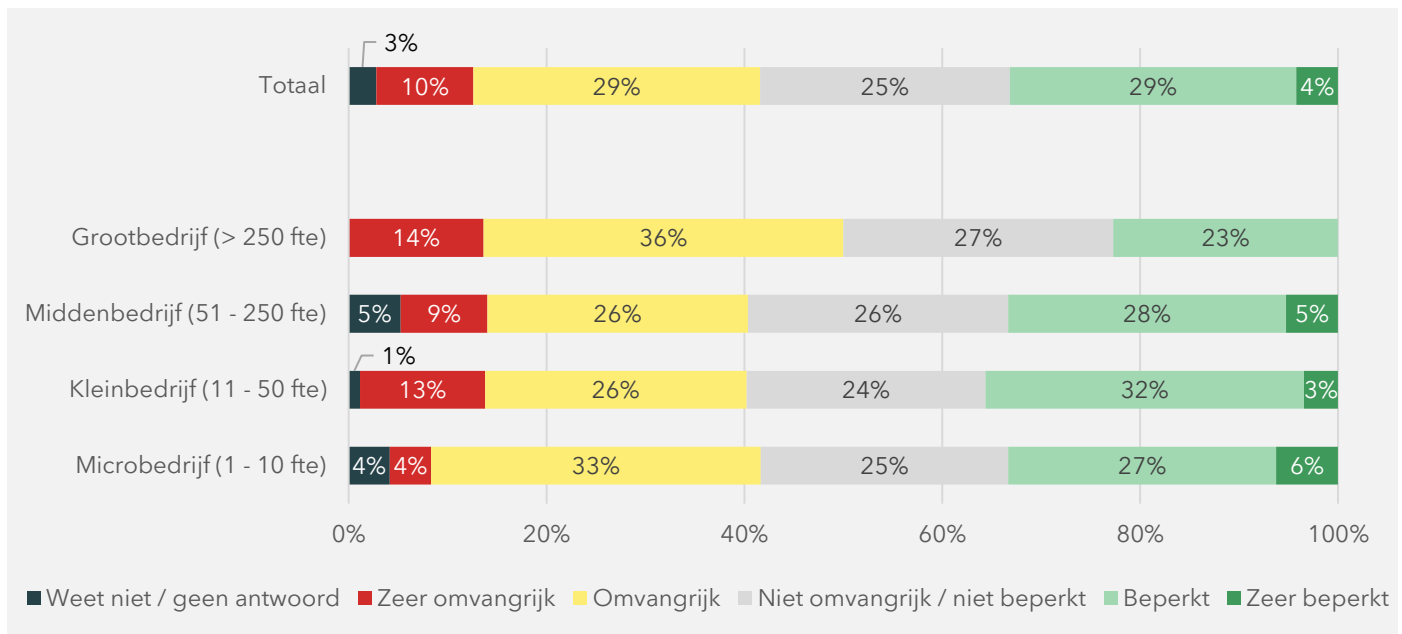
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Meningen over de kosten en inspanningen voor het gebruik lopen sterk uiteen tussen respondenten. 33 procent van de respondenten geeft aan dat de kosten en inspanningen (zeer) beperkt zijn, ten opzichte van 39 procent die

²⁷⁰ 12 respondenten hebben aangegeven dat zij in de periode 2013-2022 zowel kleine als grote belastingplichtige zijn geweest. Onder de aanname dat deze bedrijven in deze voornamelijk zijn gegroeid, worden deze meegerekend als grote belastingplichtigen.

vindt dat de kosten en inspanningen (zeer) omvangrijk zijn. 25 procent vindt dat de kosten en inspanningen noch omvangrijk, noch beperkt zijn.

Figuur 6.28 Beoordeling van de kosten c.q. inspanningen die benodigd zijn voor het gebruik van de innovatiebox (gebruikers van de innovatiebox, n = 214), ook uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Op basis van de gegevens van de survey en rekenend met de opbouw van de populatie naar bedrijfsgrootte schatten we de administratieve lasten van de innovatiebox op een bedrag van jaarlijks 36 miljoen euro. We hebben daarbij gerekend met een uurtarief van 66 euro per uur van eigen medewerkers. Dit is het gemiddelde van het uurtarief van leidinggevenden en managers (77 euro) en het uurtarief van hoogopgeleide medewerkers (54 euro), zoals gerapporteerd in de lijst met standaardtarieven voor intern personeel bij bedrijven in het Handboek Meting Regeldrukkosten.²⁷¹ De uurtarieven in dit handboek zijn "all-in", d.w.z. de bruto uurlonen zijn opgehoogd met een opslag voor werkgeverslasten en een opslag voor overhead. Nemen we bijvoorbeeld 2019 als referentiejaar - omdat daar de meeste aanslagen voor dit jaar al definitief zijn vastgesteld en zetten we dat dan af tegen het aantal gebruikers - dan zou dat neerkomen op 0,02 euro per definitief toegekende euro belastingvoordeel uit hoofde van toepassing van de innovatiebox (in 2019 was het budgettaire beslag van de innovatiebox 1.842 miljoen euro)²⁷². Dat is een ook voor een fiscale regeling bescheiden administratieve last. Wel is het zo dat deze administratieve lasten zeer scheef verdeeld zijn, waarbij de administratieve lasten voor kleine gebruikers van de innovatiebox relatief veel hoger en die van grootgebruikers relatief veel lager zijn.

²⁷¹ Sevat, Peter & Streefkerk, Edwin (2023). Handboek Meting Regeldrukkosten. Zie atr-regeldruk.nl

²⁷² Zie bedrijvenbeleidinbeeld.nl

Tabel 6.1 Schatting totale verkrijgingskosten per jaar in de periode 2017-2022. Gebaseerd op de survey waar bedrijven de gemiddelde kosten voor externe adviseurs en het gemiddelde aantal interne werkdagen per jaar. Deze gemiddelden zijn vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal ondernemingsgroepen per grootteklasse in de jaren 2017-2019

Parameter	0-10 fte	11-20 fte	21-50 fte	51-250 fte	>250 fte	Totaal
Aantal ondernemingsgroepen per grootteklasse	883	500	683	664	169	2900
Externe adviseurs (gem. kosten in duizenden €)	€ 5	€ 6	€ 9	€ 14	€ 22	€ 9
Eigen medewerkers (gem. aantal dagen)	6,2	6,8	5,1	6,7	10,1	6,4
Eigen medewerkers (kosten in duizenden €)	€ 3	€ 4	€ 3	€ 3	€ 5	€ 3
Gemiddelde totale kosten (in duizenden €)	€ 8	€ 10	€ 11	€ 17	€ 27	€ 12
Total verkrijgingskosten per jaar in de periode 2017-2019 (mln. €)	€ 7,0	€ 5,0	€ 7,7	€ 11,4	€ 4,6	€ 36

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

6.5.3 Uitvoeringskosten

De Belastingdienst houdt de uitvoeringskosten voor de innovatiebox niet afzonderlijk bij. Voor het bepalen van de uitvoeringskosten is in eerste instantie door de Belastingdienst gekeken of deze te herleiden zijn uit hun Uitgavenmodel (UM). Het UM wordt gebruikt om inzicht te geven in de uitgaven (€) en personele inzet (fte's) over een voorafgaand kalenderjaar vanuit het oogpunt van processen, belastingsoorten en doelgroepen. In het UM zijn de totale uitvoeringskosten voor de Vennootschapsbelasting te vinden. In 2019 waren de direct toekenbare uitgaven van de Belastingdienst aan de Vennootschapsbelasting 142 miljoen euro.²⁷³

Er zijn bij de Belastingdienst ongeveer 80 medewerkers betrokken bij de uitvoering van de innovatiebox (ca. 30 fte's). Zij zijn samen verantwoordelijk voor gemiddeld 500 VSO's per jaar (er zijn momenteel naar schatting 2.500 VSO's actueel van toepassing). De inzet vanuit het ministerie van Financiën en ministerie van EZK bedraagt gezamenlijk hooguit enkele fte's per jaar. De inzet vanuit RVO is beperkt en betreft vooral het overdragen van de S&O-tickets en het beantwoorden van meer technische vragen die van belang zijn voor de Belastingdienst om een realistische inschatting te kunnen maken van de mate waarin uitgevoerde S&O en innovatie daadwerkelijk bijdragen aan de winst en het bedrijf dus kwalificeert voor de innovatiebox.

Voor een schatting van de uitvoeringskosten vermenigvuldigen we het aantal fte's (30) met de kosten per fte bij de Belastingdienst (77,4 duizend euro per fte).²⁷⁴ Hiermee komen de uitvoeringskosten van de Belastingdienst voor de innovatiebox uit op 2,3 miljoen euro per jaar. Het is opmerkelijk dat de uitvoeringskosten zijn gedaald sinds de vorige evaluatie van de innovatiebox, aangezien in 2016 werd verwacht dat de invoering van de BEPS-wijzigingen zou leiden tot additionele uitvoeringskosten.²⁷⁵ Als we net als bij de administratieve lasten uitgaan van 2019 -

²⁷³ Zie eerstekamer.nl

²⁷⁴ Zie p.167 uit de recente evaluatie van het verlaagde btw-tarief, waar de kosten voor 3.100 fte bij de Belastingdienst op 240 miljoen euro worden geschat: Dialogic & Significant (2023). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief.

²⁷⁵ Zie tabel 8 van Kamerstuk 34 552 nr. 3

wederom omdat het budgettaire beslag van de innovatiebox al grotendeels vaststaat, komt dit neer op 0,001 euro per definitief toegekende euro belastingvoordeel uit hoofde van toepassing van de innovatiebox (in 2019 was het budgettaire beslag van de innovatiebox 1.842 miljoen euro)²⁷⁶. Daarmee zijn de uitvoeringskosten van deze fiscale regeling - bijvoorbeeld ook in vergelijking met de WBSO - als erg laag te kwalificeren.

Op basis van zowel de inschatting van de administratieve lasten als de uitvoeringskosten van de innovatiebox kwalificeren we de innovatie als een microdoelmatige regeling.

6.6 Suggesties verbetering innovatiebox

Aan de gesprekspartners is gevraagd of zij suggesties hebben voor het verbeteren van de doeltreffendheid en of doelmatigheid van de innovatiebox. Hier komen de volgende aspecten uit naar voren:

Suggesties verbetering doeltreffendheid

- Wijzigingen in de regeling verminderen het vertrouwen. Houd de regeling daarom stabiel en voorspelbaar.
- Temporiseer de inloop van voortbrengingskosten voor zover deze kosten onderdeel zijn van te verrekenen compensabele verliezen, waarbij de innovatiebox toepassing vindt over de voordelen uit hoofde van kwalificerende immateriële activa, verminderd met de onder de temporisering in aanmerking te nemen voortbrengingskosten. Bij deze suggestie werd door de desbetreffende gesprekspartner verwezen naar een advies van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB).
- Zorg dat het verschil tussen het innovatiebox-tarief en het vpb-tarief voldoende groot blijft om de regeling aantrekkelijk te houden voor bedrijven.
- Bekijk of de regeling beter opengesteld kan worden voor bedrijven in de sectoren chemie (procesinnovatie), farmacie (lange ontwikkeltrajecten) en software (eisen t.a.v. wanneer ontwikkeling kwalificeert als S&O, samenhangend met beoordeling RVO in het kader van de WBSO).
- Blijf kijken naar de situatie in het buitenland. Houd zowel rekening met regelingen binnen als buiten de winstsfeer om (op zijn minst) een 'level playing field' te behouden.

Suggesties verbetering doelmatigheid

- Vereenvoudigen van de toerekening zodat de aanvraag eenvoudiger en korter wordt.
- Verbeteren van de sector kennis bij de Belastingdienst (en RVO).
- Vergroot de uitvoeringscapaciteit bij de Belastingdienst.

Overige suggesties

- Behoud de rechtszekerheid van de Belastingdienst over de toepassing van de innovatiebox.
- Behoud de toegankelijkheid van de innovatiebox, ook voor kleine bedrijven.
- Behoud de aantrekkelijke berekeningsmethoden voor het toerekenen van uitgaven (ook uit het verleden) aan innovatie.

²⁷⁶ Zie bedrijvenbeleidinbeeld.nl

7 Conclusies

Gebaseerd op hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is beschreven over de uitkomsten van interviews, de enquête, de literatuurstudie, de econometrie en de beschrijvende statistieken, kunnen we conclusies trekken over doelgroepbereik, doeltreffendheid op de twee doelen van de innovatiebox, de microdoelmatigheid van de regeling (administratieve lasten en de uitvoeringskosten) en de macrodoelmatigheid.

Bevindingen doelgroepbereik

We concluderen dat het doelgroepbereik adequaat is. Het aantal gebruikers van de innovatiebox nam na 2012 toe tot 1.747, bereikte vervolgens een piek in 2016 rond de 3.651 en nam daarna af tot 3.268 gebruikers in 2018. De toe- en afname zijn vooral het gevolg van een toe- en afname van gebruikers onder het mkb.²⁷⁷ Onder het grootbedrijf bleef het gebruik relatief constant. Het relatieve gebruik van de innovatiebox is het hoogst onder de Nederlandse multinationals, op afstand gevolgd door de buitenlandse multinationals. De meeste gebruikers treffen we aan in de sectoren industrie, informatie en communicatie, groot- en detailhandel en de advisering, onderzoek en zakelijke dienstverlening. De voordelen in de vorm van een effectieve korting op de vpb slaat voor het grootste gedeelte (meer dan de helft van alle voordelen) neer in de industriële sector.

Het totale budgettaire beslag van de innovatiebox is sinds 2012 toegenomen van 743 mln. euro naar een geraamd budgettair beslag voor 2022 van 2.390 mln. euro (en een voorlopige raming van 2.860 mln. euro in 2023). Dit is vooral toe te rekenen aan de groeiende winsten van bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox (en niet zozeer aan een toenemend aantal gebruikers) en is gerelateerd aan het openeindkarakter van de regeling. Ook grondslagverbredende maatregelen en veranderingen van de hoogte van het toptarief van de vpb beïnvloeden het budgettaire beslag. Als percentage van de totale vpb-inkomsten fluctueert het budgettaire beslag van de innovatiebox vanaf 2012 tussen de 6 en de 8 procentpunt van de totale vpb-opbrengsten en is er geen duidelijke trend. Parallel daaraan is ook de afdracht van vennootschapsbelasting door deze bedrijven toegenomen van ca. 1.667 mln. euro in 2013 naar ca. 4.946 mln. euro in 2019 (zie Tabel 5.3).

Het voordeel (zoals gemeten door het budgettaire beslag) van de innovatiebox komt vooral terecht bij een beperkt aantal internationaal opererende grootbedrijven: 75 procent hiervan komt terecht bij de top 10 gebruikers van de innovatiebox, een belastingvoordeel van 1,65 miljard in 2022. Dit percentage is relatief stabiel over de tijd: in 2010 was dit ook 75 procent. Dit zijn tevens de bedrijven die een groot deel van de R&D-bestedingen in Nederland voor hun rekening nemen en een centrale rol spelen in hun respectievelijke innovatie-ecosystemen in Nederland. Ook betalen deze bedrijven een relatief groot deel van de vpb belasting. In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17,3 procent van de vpb van alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar. Dat er een zekere concentratie is waar de voordelen landen, is dan ook niet verrassend. De som van de voordelen voor buitenlandse multinationals, vooral uit de VS, is jaar-op-jaar toegenomen, terwijl deze vanaf 2015 min of meer constant blijft voor de Nederlandse multinationals. Mogelijke verklaringen zijn onder meer dat multinationals uit de VS relatief meer winst uit R&D behalen, dat er sprake is van fusies of overnames van zeer winstgevende en innovatieve ondernemingen door bedrijven uit de VS, of dat Nederland relatief aantrekkelijker is geworden voor internationale innovatieve ondernemingen uit de VS als gevolg van aanpassing van met de innovatiebox vergelijkbare instrumenten in het buitenland als gevolg van doorvoering van het substance criterium op basis van OESO-richtlijnen (zie hieronder). We hebben niet onderzocht welke verklaring het meest waarschijnlijk is. Belangrijk

²⁷⁷ De definitie van mkb onderneming is zoals gehanteerd door het CBS, waarbij het bedrijven betreft tot 250 werkzame personen (zie tevens Bijlage A voor een beschrijving van de data en variabelen).

is daarnaast dat gegeven een verklaring, deze niet zonder meer toe te rekenen is aan de innovatiebox. De voordelen zijn sterk geconcentreerd in de regio's Groot-Amsterdam, Zuidoost-Noord-Brabant en Noordoost-Noord-Brabant. De som van de voordelen voor buitenlandse multinationals is jaar-op-jaar toegenomen, terwijl deze vanaf 2015 min of meer constant blijft voor de Nederlandse multinationals.

Direct na de invoering van het forfaitair regime per 2013 nam het gebruik onder het mkb sterker toe dan onder het grootbedrijf. De mogelijkheid om de innovatiebox te gebruiken op basis van forfait heeft de toegankelijkheid van de regeling voor het mkb dan ook aannemelijk vergroot. Dit duurde tot 2016. Daarna stabiliseerde het forfaitgebruik.

Tegelijkertijd is het beeld uit de interviews dat het forfaitaire regime minder populair is dan oorspronkelijk verwacht. Hier speelt dat de baten voor gebruikers van het forfaitaire regime van de innovatiebox beperkt zijn. Ook is een deel van de potentiële gebruikers onbekend met de regeling. Voor bedrijven die verwachten van de regeling gebruik te kunnen maken en ook groei voorzien, kan het forfaitaire regime (dat een bescheiden reductie in de winstbelasting biedt) onaantrekkelijk zijn ten opzichte van het reguliere regime (dat een grotere reductie kan bieden na inlopen van de voortbrengingskosten).

Op basis van interviews concluderen we dat de invoering van het substance criterium (zoals voortvloeiend uit actiepunt 5 van het BEPS rapport van de OESO) in Nederland waarschijnlijk een beperkt effect heeft gehad. Dit is terug te voeren op het feit dat Nederland altijd een innovatiebox heeft gekend waarbij het criterium gold dat de belastingplichtige de innovatie zelf moest voortbrengen. De gebruikersstatistieken laten een afname zien na 2015. De impact van het criterium speelt vooral bij bedrijven die moeite hebben om een tweede aanvullend toegangsticket voor hun R&D-activiteiten te bemachtigen zoals vanaf 2017 noodzakelijk is. Daarbij kan gedacht worden aan ondernemingen met veel procesinnovatie, bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie met geheime recepturen of softwareontwikkeling die lang niet altijd kwalificeert als S&O in het kader van de WBSO. Relevant is verder dat het effect van invoering van het nieuwe regime geleidelijk doorwerkt. Pas in 2022 zou de volledige doorwerking in de aantallen gebruikers zichtbaar moeten zijn aangezien de overgangsregeling tot en met 2021 liep.²⁷⁸ De data, die tot 2019 lopen, bieden hier dus voorlopige inzichten.

Over het algemeen komt uit de enquête naar voren dat de meeste gebruikers van de innovatiebox de Afdrachtvermindering S&O (hierna: WBSO) belangrijker vinden als overheidsinstrument om innovatieactiviteiten te stimuleren dan de innovatiebox, hoewel het budgettaire beslag van de innovatiebox dat van de WBSO op dit moment overtreft. De WBSO-voordelen zijn gelijkmatiger verdeeld over type gebruiker dan de innovatieboxvoordelen, die overwegend bij een beperkt aantal grote bedrijven neerslaan die hoge winsten realiseren die voortvloeien uit hun innovatieve investeringen. Ook wordt er door meer bedrijven gebruikgemaakt van de WBSO en zijn WBSO-gebruikers vaker kleinere bedrijven: het aandeel van het MKB in de toegekende afdrachtvermindering van de WBSO is 63 procent.²⁷⁹ Hier spelen meerdere aspecten. Ten eerste is de WBSO gekoppeld aan direct gemaakte (loon)kosten. Ten tweede is voor de WBSO geen additioneel toegangsticket nodig. Ook kunnen bedrijven meerdere keren, bijvoorbeeld met verschillende werkmaatschappijen, gebruikmaken van de WBSO. Het beeld is dat voor kleinere bedrijven de WBSO belangrijker is, terwijl voor een aantal grote bedrijven de innovatiebox de grootste financiële voordelen met zich meebrengt.

²⁷⁸ Het overgangsrecht van artikel 34d lid 1 oud gold voor boekjaren die eindigden voor 1 juli 2021. En is voor het overgrote deel van de gebruikers per 2020 geëindigd. Tussen 2017 en 2021 is de oude box daarmee geleidelijk vervangen door de nieuwe box.

²⁷⁹ Zie [Focus Jaarverslag 2022 \(rvo.nl\)](#), pag. 3

In vergelijking met andere landen stimuleert Nederland innovatie relatief sterk via winstgerelateerde fiscale steunmaatregelen ten opzichte van niet-fiscale innovatiestimulering. Andere landen die hierin op Nederland lijken zijn België en Israël. Casestudies van België, Ierland, Singapore en het Verenigd Koninkrijk hebben niet geleid tot belangrijke lessen voor Nederland. Voor deze landen is gekozen omdat deze qua vestigingsklimaat voor R&D-intensieve bedrijven concurreren met Nederland. Qua generositeit ontlopen de regelingen in België, Ierland en het Verenigd Koninkrijk elkaar niet veel. Nederland lijkt op sommige aspecten iets strenger in de toepassing te zijn dan deze landen. Nederland is wel uniek in de koppeling aan de WBSO. Deze koppeling zorgt voor een sterke verlaging van de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst en zorgt ook voor belastingplichtigen voor synergievoordelen, aangezien zij reeds een WBSO-administratie bijhouden.

Laatste kanttekening bij het doelgroepbereik is dat de enquête laat zien dat er een groep mkb'ers is die gebruik zou kunnen maken van de innovatiebox, maar dat niet doet. Dit betreft vooral het micro- en kleinbedrijf. Een reden kan onbekendheid zijn, 31 procent van alle niet-gebruikers geeft aan niet bekend te zijn met de innovatiebox. Een andere mogelijke verklaring luidt dat het te behalen voordeel voor veel mkb'ers bescheiden is, omdat de winst uit het immaterieel activum beperkt is of vanwege het lage vpb-tarief voor winsten onder de 200.000 euro. Dit geldt ook bij toepassing van het eenvoudiger forfaitaire regime. Tegenover dat bescheiden voordeel staat een proces dat tijdsintensief en relatief duur kan zijn (tenzij van het forfaitaire regime gebruik wordt gemaakt). Hoewel de verkrijgingskosten of administratieve lasten voor de innovatiebox (kosten inzet eigen personeel en inhuur externe adviseurs) per jaar in totaal 36 miljoen euro (of 2 eurocent per definitief toegekende euro belastingvoordeel uit hoofde van de toepassing van de innovatiebox) bedragen, zijn de verkrijgingskosten voor kleine gebruikers relatief veel hoger dan voor grootgebruikers). Dit kan ertoe leiden dat ondernemingen besluiten geen gebruik te maken van de innovatiebox.

Doeltreffendheid - bijdragen aan het vestigingsklimaat

Op de doelstelling bijdragen aan het vestigingsklimaat – de doelstelling die door de meeste stakeholders als belangrijkste van de twee doelstellingen van de innovatiebox wordt beschouwd – beoordelen we de innovatiebox als grotendeels doeltreffend. Afgaande op het kwalitatieve onderzoek zijn het vooral de multinationalaal opererende ondernemingen waarvoor de innovatiebox mogelijk een verschil kan maken voor de beslissing waar innovatieve bedrijfsactiviteiten te vestigen c.q. uit te breiden of te behouden.

Bij deze conclusie is een aantal nuanceringen op zijn plaats. Ten eerste is onze inschatting dat er een beperkt effect is op de vestigingsbeslissing en dat het effect voornamelijk loopt via de uitbreidingsbeslissing of de beslissing in Nederland te blijven. De regeling is dus niet op alle typen vestigingsbeslissing doeltreffend. Ten tweede merken we op dat het vestigingsplaatsargument alleen relevant is voor ondernemingen die echt internationaal van aard zijn en kunnen besluiten een deel van hun huidige of toekomstige investeringen in innovatieve activiteiten en daaraan verwante productiefaciliteiten te verplaatsen naar het buitenland. Deze multinationale ondernemingen vertegenwoordigen overigens wel een substantieel deel van de private investeringen in R&D in Nederland en betalen tevens relatief veel winstbelasting. De regeling is dus niet voor alle bedrijven die er gebruik van maken doeltreffend. Er is immers ook een grote groep ondernemingen onder de innovatieboxgebruikers die wel gebruikmaakt van de innovatiebox, maar waar de innovatiebox geen effect heeft op de vestigingsbeslissing. Deze groep is overwegend gevestigd in Nederland, is wat betreft vestigingen regionaal of nationaal georiënteerd en maken niet de afweging of zij hun bedrijfsvestigingen naar het buitenland moeten verplaatsen of niet. Ten derde zijn andere vestigingsplaatsfactoren voor veel innovatieve ondernemingen belangrijker dan fiscaliteit. De innovatiebox – en ruimere fiscaliteit – is slechts één van de factoren die het vestigingsklimaat beïnvloeden, naast zaken als kwaliteit van de beroepsbevolking en (energie)infrastructuur waarvan veel bedrijven in de enquête

aangeven dat ze belangrijker zijn dan de innovatiebox. Dit blijkt ook uit de wetenschappelijke literatuur over locatiekeuze van Foreign Direct Investment (FDI).

De innovatiebox zorgt voor een lagere effectieve belastingdruk voor de bedrijven die ervan gebruikmaken door een lagere winstbelasting op winsten uit innovatieve activiteiten onder de innovatiebox vallen. Het verschil tussen dit effectieve lagere tarief en het tarief in afwezigheid van de innovatiebox noemen we hierna een effectieve korting, hoewel de innovatie niet is vormgegeven als een korting maar als een vermindering van de grondslag. De gemiddelde effectieve korting op de winstbelasting die de top-10 gebruikers krijgen nam toe van 32 procent in 2010 naar 62 procent in 2015, om vervolgens te dalen naar 40 procent in 2019. De korting is in alle jaren een stuk hoger dan de gemiddelde effectieve korting, die steeg van 23 procent in 2010 naar 35 procent in 2015 en vervolgens daalde naar 29 procent. Tegelijkertijd betaalden niet-Nederlandse multinationale ondernemingen die gebruikmaakten van de innovatiebox in 2019 2.273 mln. euro vpb in Nederland, dit is ongeveer de helft van de vpb die betaald wordt door ondernemingen die gebruikmaken van de innovatiebox (zie Tabel 5.1 en Tabel 5.2). In de interviews geven gesprekspartners aan dat de innovatiebox op deze wijze bijdraagt aan het vestigingsklimaat. In het bijzonder geven gesprekspartners aan dat Nederland vanwege het bestaan van de innovatiebox op meer lijstjes terechtkomt van bedrijven die een beslissing willen nemen over de locatie van hun R&D (nieuwe vestigingen, maar ook uitbreidingsinvesteringen of handhaven van bestaande R&D).

Voor de grote bedrijven met substantiële innovatieve activiteiten geven aan dat de innovatiebox in hun ogen bijdraagt aan de keuze voor Nederland als vestigingsplaats voor hun R&D. Gesprekspartners geven aan dat behoud en uitbreiding van bestaande activiteiten waarschijnlijk het belangrijkste effect vormen en in mindere mate de vestiging van nieuwe uit het buitenland afkomstige (innovatieve) ondernemingen. Daarbij kan het voor buitenlandse ondernemingen bij de overname van een Nederlands (innovatief) bedrijf een overweging zijn om de intellectuele eigendomsrechten en innovatieve activiteiten in Nederland te laten wanneer het Nederlandse bedrijf de innovatiebox gebruikt. Tegelijkertijd komt uit de enquête naar voren dat de meerderheid van de respondenten nieuwe investeringen in Nederland zou blijven doen (56 procent) en bestaande immateriële activa in Nederland zouden houden (60 procent) ook indien de innovatiebox niet zou bestaan.

Als de innovatiebox ertoe leidt dat ondernemingen die succesvol innoveren in Nederland blijven (en dus in Nederland winstbelasting blijven afdragen), of als bedrijven doordat de innovatiebox bestaat en ze hier intellectueel eigendom alloceren ook de daarmee behaalde winst aan Nederland toerekenen (en dus niet aan andere landen), of als dankzij de innovatiebox additionele succesvolle innovaties tot stand komen die winst genereren, dan financiert de innovatiebox zichzelf deels door de additionele vpb-inkomsten die deze bedrijven genereren. In interviews en de enquête geven bedrijven aan dat de eerste twee effecten spelen. Of er extra winstbelasting als gevolg van gebruikmaking van de innovatiebox wordt afgedragen in Nederland hebben we niet op basis van administratieve data onderzocht. Wel zien we dat de Ibox gebruikers substantieel bijdragen aan de vpb-opbrengsten en dat in de periode 2013-2019 ook de betaalde vpb door innovatieboxgebruikers is toegenomen (zie Tabel 5.3). In 2019 betaalden 500 grootbedrijven die gebruikmaakten van de innovatiebox 17,3 procent van de vpb van alle bedrijven die vpb betaalden in dat jaar en in 2013 betaalden 400 bedrijven 7,7 procent. Hier is sprake van correlatie en niet noodzakelijk van causaliteit.²⁸⁰

²⁸⁰ Hoe groot deze baat is voor de schatkist is onzeker. Het is moeilijk vast te stellen hoeveel van de in Nederland afgedragen additionele winstbelasting daadwerkelijk toe te rekenen is aan de innovatiebox. Een reden hiervoor is dat andere factoren ook een grote rol spelen bij de vestigingsbeslissing van bedrijven (nieuw vestigen van bedrijven, uitbreiden van bestaande bedrijven en in Nederland blijven van reeds in Nederland gevestigde bedrijven). Ook kunnen de additionele vpb-inkomsten het gevolg zijn van conjuncturele ontwikkelingen.

In interviews noemen enkele gesprekspartners dat de innovatiebox ook indirect aan het vestigingsklimaat bijdraagt voor innovatieve start- en scale-ups omdat de verwachting dat de innovatiebox in de toekomst kan worden toegepast de verwachte winstgevendheid van investeringen vergroot. Sommige investeringen die in afwezigheid van de innovatiebox niet plaatsvinden, zouden dan in aanwezigheid van de innovatiebox wel plaatsvinden. Dit argument is in deze evaluatie niet op basis van administratieve data onderzocht, maar speelt in potentie een rol.

Conclusies doeltreffendheid - stimuleren R&D en innovatie

Op de tweede doelstelling van de regeling, het stimuleren van technische innovatie in Nederland, schatten we de innovatiebox in als beperkt doeltreffend. Op basis van de hardere methode - de econometrische analyse - is het effect op technische innovatie zoals gemeten door S&O-uitgaven met een BFTB van 0,28 beperkt en substantieel lager dan 1, terwijl voor de overige tweede-orde-effecten veelal geen effect wordt gevonden. Dit laatste komt mogelijk door databeperkingen. De zachtere onderzoeksmethoden laten over de breedte een wat positievere inschatting van de doeltreffendheid zien van de innovatiebox. We lichten onze inschatting onderstaand kort toe.

De BFTB in termen van additionele S&O in ons geprefereerde econometrische model ligt op 0,28 afhankelijk van de gebruikte controlegroep. Dit betekent dat voor elke euro aan gederfde belastinginkomsten gebruikers gemiddeld 28 eurocent in extra S&O-activiteiten investeren. Een mogelijke verklaring voor dit beperkte effect zit in het argument dat de innovatiebox ook investeringen in technische innovatie stimuleert die bedrijven uit zichzelf ook al zouden doen, bijvoorbeeld omdat de kans op succes groot is of omdat de verwachte winsten heel hoog zijn. Deze investeringen worden onnodig gestimuleerd door de innovatiebox.

Het effect op S&O-activiteiten loopt vooral via het aantal S&O-uren en de S&O niet-loonkosten. Er is echter geen effect op uurlonen, wat we interpreteren als dat er geen duurdere S&O-medewerkers worden ingezet als gevolg van de innovatiebox. Er gaat met andere woorden geen loonoprijvende werking uit van de innovatiebox op lonen van R&D-medewerkers (wat bijdraagt aan de doeltreffendheid). Tegelijkertijd vinden we geen statistisch significante verschillen in het effect van de innovatiebox voor het mkb versus het grootbedrijf en tussen niet-multinationals, Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals. Wel vinden we dat het effect toe (af) neemt naarmate een gebruiker meer (minder) voordelen behaalt via de innovatiebox.

De BFTB in termen van S&O-uitgaven die we vinden is lager dan de BFTB - in termen van toename in S&O-loonuitgaven²⁸¹ - van de WBSO van 0,9 over de evaluatieperiode 2011 - 2017 (De Boer et al., 2019c). Bij een vergelijking van de BFTB in het voorliggende rapport met de BFTB van 0,54 uit de vorige evaluatie van de innovatiebox over de periode 2008-2012 (Den Hertog et al., 2015), dient ermee rekening te worden gehouden dat de eenheid van de BFTB verschilt. De BFTB is in de voorgaande evaluatie niet in termen van S&O-uitgaven, maar in termen van R&D-uitgaven uitgedrukt. In de vorige evaluatie zijn daarvoor R&D-uitgaven per bedrijf geschat op basis van zelf-gerapporteerde uitgaven voor een beperkte groep van bedrijven. Omdat R&D-uitgaven en S&O-uitgaven op macroniveau ongeveer een factor twee verschillen, kan dit verschil in aanpak de verschillende uitkomsten verklaren. We concluderen dan ook dat de uitkomsten van deze evaluatie (in termen van S&O) consistent zijn met die van de vorige evaluatie (in termen van R&D).

²⁸¹ S&O niet-loonuitgaven zijn in de evaluatie van de WBSO niet meegenomen.

Overigens bemoeilijken wijzigingen in de R&D-statistiek een vergelijking van de uitkomsten van deze en de vorige evaluatie van de innovatiebox.²⁸² Het is belangrijk om op te merken dat gegeven de doelstellingen van de innovatiebox en gegeven de koppeling aan een S&O-verklaring, de S&O-uitgaven in onze ogen ook een passende maatstaf voor effectiviteit op deze doelstelling zijn.

Hoewel uit de interviews en de enquête geen kwantitatief beeld is af te leiden van BFTB en ze gevoeliger zijn voor strategische antwoorden, komt hieruit een positiever beeld naar voren. Veel geïnterviewden stellen dat de financiële voordelen voortkomend uit de innovatiebox ook direct in innovatie worden geïnvesteerd en dat dit ertoe leidt dat het aantal arbeidsplaatsen op (Nederlandse) R&D-afdelingen groeit. In de enquête geeft 71 procent aan het eens of zeer eens te zijn met de stelling dat hun onderneming het gerealiseerde belastingvoordeel volledig investeert in R&D. Slechts 9 procent geeft aan het hiermee (zeer) oneens te zijn. Van de respondenten in de enquête geeft 66 procent aan het (zeer) eens te zijn met de bewering dat de innovatiebox leidt tot meer innovaties (en omzet) voor hun onderneming. Het is moeilijk te zeggen hoe zich dit verhoudt tot de econometrische schatting van de BFTB. Dat hangt er namelijk vanaf welke bedrijven dit aangeven.

We vinden op basis van de econometrische analyses geen aanwijzingen voor tweedeorde-effecten op omzet en productiviteit in de econometrische analyse. Specifiek vinden we geen effect op: het percentage van de omzet uit innovatieve producten/diensten, het aantal S&O-medewerkers of de uurlonen van de S&O-medewerkers. Wel is er een klein positief effect te zien op innovatiesamenwerking.

In onze econometrische analyse vinden we geen directe spill-overeffecten van gebruik van de innovatiebox door een onderneming op de S&O-uitgaven van andere bedrijven in de omgeving. Dat kan komen omdat er wegens databeperkingen geen goede operationele maatstaven zijn voor 'nabijheid' (we gebruiken geografische en sectorale nabijheid en hebben geen data over de precieze relaties tussen bedrijven) maar ook doordat de variaties in S&O-investeringen als gevolg van de innovatiebox te klein zijn om spill-overeffecten te kunnen meten. Onze bevindingen betekenen niet dat er geen kennisspill-overs zijn van gebruik van de innovatiebox: deze spill-overs zijn bijzonder moeilijk te meten. De analyse kijkt immers alleen of de *additionele S&O-uitgaven die het gevolg zijn van de innovatiebox* effect hebben op de S&O-uitgaven van nabijgelegen bedrijven. Ook betekent het niet dat er geen spill-overs zijn van R&D-investeringen in het algemeen.

Het beeld uit de enquête en de interviews is dat vooral grote bedrijven aangeven dat de innovatiebox niet alleen een effect heeft op de hoeveelheid innovatie bij individuele bedrijven, maar ook bijdraagt aan het ontstaan en de uitbouw van internationaal concurrerende ecosystemen (waar grootgebruikers vaak in belangrijke mate mede vorm aan geven). Daarbij is wel van belang dat bedrijven tegelijkertijd aangeven dat er andere factoren een belangrijkere rol spelen bij de vestigingsbeslissing van R&D-activiteiten dan fiscaliteit.

De innovatiebox is een zogeheten outcome-based instrument. Dat betekent dat er een fiscale stimulans is nadat de uitkomst (investeringen in innovatie die resulteren in een bijdrage aan de winstgevendheid van een onderneming of een keuze voor Nederland als vestigingsland) al is gerealiseerd. De innovatiebox stimuleert alleen winstgevende bedrijven en draagt daarmee niet direct bij aan innovatie door start-ups en scale-ups. Toch kan er een effect zijn

²⁸² Ten tijde van de vorige evaluatie van de innovatiebox werden de R&D-uitgaven van bedrijven met een beperktere scope gemeten dan tegenwoordig het geval is sinds de [revisie van de R&D-statistiek door het CBS](#), die in 2019 heeft plaatsgevonden. Uitgaven verbonden aan ingeleend personeel werden toen nog niet volledig meegenomen bij de R&D-uitgaven. Dat scheelt uitgaande van het jaar 2017 ongeveer 0,20 procent van het bbp aan gemeten R&D-uitgaven bij bedrijven. Dit is af te leiden uit de publicatie achter de gegeven link. De revisie hield ook in dat publieke entiteiten die in belangrijke mate voor de markt produceren, tot de bedrijven gingen behoren in de R&D-statistiek.

voordat een innovatie waar de innovatiebox op van toepassing is winstgevend wordt. Als ondernemingen bij investeringsbeslissingen in risicovolle R&D rekening houden met hogere winst in geval van succes, dan geeft de innovatiebox een extra prikkel voor het doen van die investeringen. Dit effect is bijzonder lastig kwantitatief te onderzoeken. In de interviews is de mogelijkheid van dit effect enkele keren benoemd.

De bestaande wetenschappelijke literatuur laat zien dat bedrijven actief zoeken naar een allocatie van eigenaarschap waardoor de winst uit patenten tegen een zo laag mogelijk tarief belast wordt. De beperkte wetenschappelijke literatuur over het effect van introductie van een innovatiebox op de hoeveelheid R&D is niet eenduidig. Sommige studies laten geen effect zien, terwijl andere studies een positief effect laten zien. De data die de meeste studies gebruiken dateren daarbij van vóór of net na de afspraken die in het kader van het BEPS-project van de OESO zijn gemaakt, waardoor de bevindingen niet één-op-één te vertalen zijn naar de situatie nu.

In interviews geven bedrijven aan dat de innovatiebox het makkelijker maakt om te investeren in risicovolle R&D. In theorie zorgt de innovatiebox voor een hogere winst als een investering een succes wordt, terwijl eventuele verliezen als de investering mislukt niet veranderen en aftrekbaar blijven buiten de innovatiebox. Dit zou er inderdaad voor zorgen dat risicovolle investeringen aantrekkelijker worden. Ook geven veel gesprekspartners aan dat de innovatiebox bijdraagt aan het opbouwen en uitbouwen van ecosystemen waarin de grote innovatieboxgebruikers vaak een centrale rol spelen.

Interviewpartners wijzen ook op de complementariteit van de innovatiebox en de WBSO. De WBSO verlaagt ex ante de directe R&D-kosten, en beloont dus in theorie de inspanning, terwijl de innovatiebox ex post de baten van succesvolle R&D vergroot, en beloont zo dus in theorie het nemen van initiatief en risico. In de interviews wordt benoemd dat de interesse van bedrijven voor de WBSO is toegenomen omdat het een toegangsvereiste is voor de innovatiebox.

Microdoelmatigheid

We concluderen op basis van de tevredenheid van gebruikers en onze inschatting van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten dat de regeling als kostenefficiënt gekwalificeerd kan worden. De administratieve lasten zijn, zeker voor bedrijven met aanzienlijke winsten die voortvloeien uit innovatie, te overzien. We lichten dit hieronder nader toe.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat bedrijven en hun adviseurs in de breedte tevreden zijn over de wijze waarop de Belastingdienst opereert bij de uitvoering van en ondersteuning bij de toepassing van de innovatiebox. Het lukt over het algemeen goed om tot een vaststellingsovereenkomst (VSO) te komen, ook al kost dit wel wat doorlooptijd. Bij een tweede aanvraag verloopt het proces vaak sneller. Sommige gesprekspartners wijzen erop dat langere doorlooptijd soms ook voortvloeit uit een (structurele) onderbezetting bij de Belastingdienst en de substance-eis. De Belastingdienst lijkt strikter geworden te zijn bij de uitvoering en toepassing van de innovatiebox.

Ook uit de survey blijkt dat een meerderheid van de respondenten tevreden is met de uitvoering van de innovatiebox door de Belastingdienst. De respondenten zijn het vaakst (zeer) tevreden over de hoogte van de vaststelling (57 procent), de motivering van de vaststelling (56 procent) en het individueel vooroverleg (55 procent).

Met name de benaderbaarheid van de Belastingdienst wordt genoemd als een element waarmee Nederland zich in positieve zin onderscheidt van andere landen. Ook de zekerheid voor een periode van maximaal vijf jaar die een vaststellingsovereenkomst biedt, wordt genoemd als een belangrijke kracht van het Nederlandse regime.

Ook wordt de koppeling aan de WBSO in het kader waarvan de S&O-verklaringen al worden opgesteld genoemd als factor die ervoor zorgt dat de uitvoering van de innovatiebox relatief weinig uitvoeringskosten vergt en bijdraagt aan inperking van de administratieve lasten voor gebruikers van de innovatiebox.

Wel maakt de meerderheid van de gebruikers niet op eigen kracht gebruik van de innovatiebox maar schakelt de hulp in van een adviseur. Uit de enquête komt naar voren dat 92 procent van de respondenten in de enquête die de innovatiebox gebruiken, een externe belastingadviseur, subsidieadviseur of accountant inschakelt. Dit suggereert dat het gebruik van de innovatiebox ingewikkeld is of als complex wordt ervaren.

Op basis van de gegevens van de survey en rekenend met de opbouw van de populatie naar bedrijfsgrootte schatten we de administratieve lasten van de innovatiebox op een bedrag van 36 miljoen euro op jaarbasis. Nemen we bijvoorbeeld 2019 als referentiejaar – omdat de meeste aanslagen voor dat jaar al definitief zijn vastgesteld en zetten we dat dan af tegen het aantal gebruikers – dan zou dat neerkomen op 0,02 euro per definitief toegekende euro belastingvoordeel. Dit is in lijn met de inschatting in de vorige evaluatie dat de administratieve lasten voor ondernemingen naar schatting 2,6 eurocent per euro gedeerde belastinginkomsten ten gevolge van de innovatiebox bedragen.

De Belastingdienst houdt de uitvoeringskosten voor de innovatiebox niet apart bij. Uitgaande van het aantal fte betrokken bij de uitvoering van de innovatiebox komen de uitvoeringskosten op 2,3 miljoen euro per jaar. Als we net als bij de administratieve lasten uitgaan van 2019, komt dit neer op 0,001 euro per definitief toegekende euro. Dit is qua uitvoeringslasten erg laag, bijvoorbeeld veel lager dan de uitvoeringskosten van de WBSO die op 0,02 euro per definitief toegekende euro liggen. Hier missen overigens wel de kosten van S&O-verklaringen die worden aangevraagd met als doel toegang te krijgen tot de innovatiebox. Deze worden verondersteld deel uit te maken van de uitvoeringskosten van de WBSO.

Als aandachtspunten bij de uitvoering worden door gebruikers genoemd:

- Het vereenvoudigen van de toerekening van de voordelen uit een immaterieel activum, zodat de aanvraag eenvoudiger en korter wordt;
- Het verbeteren van de sector kennis bij de Belastingdienst (en RVO) zodat er minder overleg nodig is en de doorlooptijd van aanvragen afneemt;
- Het vergroten van de uitvoeringscapaciteit bij de Belastingdienst, zodat aanvragen sneller behandeld kunnen worden.

Macrodoelmatigheid (beleidsdoelmatigheid)

Bij de macrodoelmatigheid (ook wel beleidsdoelmatigheid) van de innovatiebox gaat het in essentie om de volgende vragen:

1. Hoe verhouden de maatschappelijke kosten zich tot de beoogde maatschappelijke opbrengsten (zonder daarbij een integrale maatschappelijke kosten/batenanalyse (MKBA) uit te voeren)?
2. Worden de doelen op de meest kosteneffectieve manier behaald?
3. Zijn er ongewenste neveneffecten die ten koste gaan van de doelmatigheid?

Om de eerste vraag te kunnen beantwoorden met betrekking tot de twee doelstellingen van de innovatiebox zetten we de mogelijke kosten en baten van de innovatiebox zoals die nu functioneert op een rij, waarbij geldt dat sommige baten hypothetisch zijn. Belangrijke beperking van de genoemde kosten en baten is dat ze slechts gedeeltelijk kunnen worden gekwantificeerd, in veel andere gevallen alleen kwalitatief kunnen worden geduid of dat er niks bekend is. In Tabel 7.1 en Tabel 7.2 geven we voor de relevante kosten en baten weer wat de

(kwalitatieve) inschatting is op basis van het beschikbare onderliggende bewijsmateriaal. In de weging om tot een overall inschatting te komen, wegen we kwantitatief bewijs zwaarder dan bewijs op basis van interviews of een enquête omdat de antwoorden vertekend kunnen zijn door de grote financiële belangen die gemeoid zijn met de innovatiebox. Daarbij is de uiteindelijke overall inschatting geen mechanische exercitie, maar is deze uiteindelijk een inschatting van de onderzoekers.

Tabel 7.1 Overzicht inschatting baten toerekenbaar aan de innovatiebox

Baten van de innovatiebox	Econometrie / descriptives	Interviews	Enquête	Theorie	Empirische literatuur	Overall inschatting
Additionele S&O-investeringen	Ja, beperkt	Ja	Ja	Ja	Ambivalent	Ja, beperkt
Additionele succesvolle innovaties	n.v.t.***	Ja	Ja	Ja	Onbekend	Waarschijnlijk
Additionele S&O werkgelegenheid	Ja, beperkt	Ja	Ja	Ja	Ambivalent	Ja, beperkt
Meer risicovolle investeringen	n.v.t. ***	Ja	Ja	Ja	Onbekend	Waarschijnlijk
Additionele kennisspill-overs van de innovatiebox	Niet gevonden	Ja	Beperkt	Onbekend	Onbekend 283	Mogelijk
Stimuleren innovatiesystemen	n.v.t. ***	Ja	n.v.t.****	Onbekend	Onbekend	Mogelijk
Hogere productiviteit	Niet gevonden	n.v.t.*****	n.v.t. ****	Ja	Onbekend	Mogelijk
Belangrijke factor vestiging nieuwe innovatieve bedrijven	n.v.t. ***	Beperkt	Beperkt	Beperkt**	Ja*	Mogelijk
Blijven van bestaande in Nederland gevestigde innovatieve bedrijven	n.v.t. ***	Ja	Beperkt	Ja	Onbekend	Waarschijnlijk
Uitbreiding innovatieve activiteiten door bestaande in Nederland gevestigde innovatieve bedrijven	n.v.t. *** ²⁸⁴	Ja	Beperkt	Ja	Onbekend	Ja, beperkt
Additionele vpb inkomsten toerekenbaar aan de innovatiebox	n.v.t.***	Ja	n.v.t.	Ja	Onbekend	Waarschijnlijk 285

²⁸³ Het gaat hier om kennisspill-overs van de additionele S&O-investeringen die het directe gevolg zijn van gebruik van de innovatiebox (waar geen empirische literatuur over is), niet om kennisspill-overs van R&D-investeringen in het algemeen (waar wel empirische literatuur over is).

²⁸⁴ Indirect wordt dit effect wel gemeten door de econometrische analyse van additionele S&O-investeringen.

²⁸⁵ Hoe groot deze baat is voor de schatkist is onzeker. Het is moeilijk vast te stellen hoeveel van de in Nederland afgedragen additionele winstbelasting daadwerkelijk toe te rekenen is aan de innovatiebox. Een reden hiervoor is dat andere factoren ook een grote rol spelen bij de vestigingsbeslissing van bedrijven (nieuw vestigen van bedrijven, uitbreiden van bestaande bedrijven en in Nederland blijven van reeds in Nederland gevestigde bedrijven). Ook kunnen de additionele vpb-inkomsten het gevolg zijn van conjuncturele ontwikkelingen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic. * gebaseerd op periode voor 2015. ** omdat de meeste landen inmiddels een innovatiebox hebben. *** Dit vormde geen onderdeel van de econometrie. **** Dit vormde geen onderdeel van de enquête. ***** Dit vormde geen onderdeel van de interviews.

Tabel 7.2 Overzicht inschatting kosten

Kosten	Econometrie / descriptives	Interviews	Enquête	Theorie	Empirische literatuur	Inschatting
Budgettair beslag	Aanzienlijk	Aanzienlijk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Aanzienlijk
Administratieve lasten	n.v.t.	Laag	Laag	n.v.t.	n.v.t.	Laag
Uitvoeringskosten	n.v.t.	Laag	Laag	n.v.t.	n.v.t.	Laag

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Wat betreft het eerste doel, een gunstig vestigingsklimaat in Nederland realiseren voor innovatieve ondernemingen, beoordelen we de innovatiebox als deels macrodoelmatig. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de innovatiebox een bijdrage levert aan het vestigingsklimaat, vooral als het gaat om het blijven van bestaande bedrijven en het uitbreiden van bestaande activiteiten in Nederland. De regeling slaagt erin om een kleine groep relatief innovatieve bedrijven gericht te steunen. Het overgrote deel van de belastingkorting landt bij deze bedrijven, die ook de belangrijkste investeerders zijn in private R&D. De potentiële baten in termen van vestigingsklimaat zijn groot, als in afwezigheid van de innovatiebox een deel van deze bedrijven uit Nederland zouden vertrekken. Of en welke bedrijven daadwerkelijk zullen vertrekken, kunnen we echter niet beoordelen. De onzekerheid over de mate waarin het vestigingsklimaat als gevolg van de regeling verbetert, is dan ook groot. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat de voordelen die de innovatiebox biedt niet als enige een rol spelen bij dergelijke beslissingen, maar dat veel bedrijven andere factoren belangrijker vinden. Daarbij is een groot deel van de gebruikers van de innovatiebox geen multinationale onderneming en is voor hen de vestigingsplaats geen issue, terwijl ze wel een fiscale korting door het gebruik van de innovatiebox ontvangen. Ook blijkt uit internationale vergelijkingen dat een innovatiebox niet noodzakelijk is om innovatieve bedrijven aan te trekken. Sommige landen besluiten om andere strategieën te volgen om innovatieve bedrijven aan te trekken en te behouden. Landen zonder innovatiebox of met een minder ruimhartige innovatiebox kennen bijvoorbeeld een sterker ontwikkelde traditie van directe financiering van publieke en publiek-private R&D-programma's en/of een lagere winstbelasting (als instrument voor het vestigingsklimaat). Tot slot komt de fiscale bonus vanwege het ex post karakter van de innovatiebox in belangrijke mate terecht bij gevestigde spelers en in veel mindere mate bij uitdagers of minder gevestigde spelers, zeker als ze nog verlies maken. Dit betekent dat de innovatiebox gevestigde spelers bevoordeelt ten opzichte van nieuwkomers. Dit kan verstrend werken op de markt voor innovaties.

Wat betreft de tweede doelstelling, het stimuleren van technische innovatie, concluderen we op basis van het overkoepelende beeld dat uit het overzicht van kosten en baten naar voren komt (zie hoofdstuk 7 voor details) dat de innovatiebox in de huidige vormgeving niet macrodoelmatig is: weliswaar zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten laag, maar voor elke uitgegeven euro zijn er beperkte additionele investeringen in S&O ten opzichte van de kosten in termen van het budgettaire beslag, resulterend in een BFTB van 0,28. Deze BFTB is lager dan 1, het niveau waarbij een euro net zoveel additionele investeringen oplevert als het kost aan budgettair beslag. Wat deze conclusie versterkt is dat er effectievere manieren zijn om innovatie te stimuleren, zoals de WBSO, die een hogere BFTB kent. Deze heeft als primaire doelstelling het stimuleren van investeringen in S&O en als secundaire doelstelling het bijdragen aan een concurrerend vestigingsklimaat in Nederland voor innovatieve bedrijven (inclusief starters). In de laatst beschikbare evaluatie van de WBSO is geconstateerd dat het aannemelijk is dat de WBSO niet alleen een aantoonbaar positief effect heeft op de S&O-loonsom van bedrijven, maar dat de WBSO -

naast andere vestigingsplaatsfactoren - ook bijdraagt aan een concurrerend vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven (zie Den Hertog et al, 2019, p. 9). De innovatiebox speelt primair een rol op het vlak van het vestigingsklimaat en heeft dat ook als primaire doelstelling. De innovatiebox is daar doeltreffender dan de WBSO en vereist bovendien dat het ontwikkelde intellectueel eigendom in het bezit is van de Nederlandse belastingplichtige (in tegenstelling tot de WBSO) wat borgt dat de daarmee behaalde winsten in Nederland worden belast.

De innovatiebox kent een viertal aspecten met gevolgen die mogelijk als onwenselijk kunnen worden ervaren en die een aangrijpingspunt zouden kunnen vormen voor aanpassingen. In welke mate de gevolgen zich voordoen is niet altijd bekend. Daarnaast is de weging van de gevolgen ('hoe erg vinden we dit') een kwestie van beleidsmatige voorkeur.

1. De fiscale bonus komt vanwege het ex post karakter van de innovatiebox in belangrijke mate terecht bij gevestigde spelers. Voor wie is de innovatiebox in de eerste plaats bedoeld? Is deze bedoeld voor gevestigde ondernemingen met omvangrijke R&D- en innovatie-inspanningen (de 'incumbents') die gestimuleerd moeten worden om die R&D en innovatie in Nederland te laten plaatsvinden (inclusief de winsten die daarmee gegenereerd en ook belast worden) en zo bij te dragen aan sterke en innovatieve ecosystemen? Of moet de innovatiebox ook ruimte bieden aan de uitdagers met wellicht meer ontwrichtende innovaties (de 'challengers') die juist bestaande markten kunnen openbreken of nieuwe markten kunnen openleggen? Juist de challengers hebben - zolang zij nog verlieslatend zijn - minder profijt van de innovatiebox (hooguit op termijn of via de waardering). Ook in deze evaluatie hebben we gezien dat de innovatiebox weliswaar wordt gebruikt door een steeds groter aantal ondernemingen met R&D, maar dat in termen van budget de innovatiebox vooral neerslaat bij de top-10 R&D-ondernemingen die kwalificeren voor de innovatiebox.²⁸⁶
2. De innovatiebox is een generiek instrument en dus ongericht. De prikkel om innovatieactiviteiten in Nederland te lokaliseren is niet nodig voor spelers die overwegend al op Nederland zijn georiënteerd of sterk aan Nederland gebonden zijn, bijvoorbeeld door sterke lokale netwerkeffecten, of bedrijven die internationalisering van innovatieactiviteiten niet overwegen.²⁸⁷ Vestiging van de R&D- en innovatieactiviteiten in Nederland of daarbuiten is dus een afweging die lang niet alle innovatiebox gebruikers maken. Ook als de innovatiebox voor een deel van de ondernemingen wel een belangrijke reden is om in Nederland actief te blijven of R&D-activiteiten uit te breiden, wordt een deel van de subsidies dus onnodig verstrekt voor zover die gericht zijn op het doel om R&D-activiteiten te behouden. Overigens heeft de keuze voor een generieke regeling ook belangrijke voordelen omdat het de selectie van succesvolle investeringen aan de markt overlaat.
3. De huidige vormgeving van de innovatiebox in Nederland laat ondernemingen vrij in de wijze waarop zij de middelen die vrijkomen door een lagere effectieve belastingdruk besteden. Dit zal door de ondernemingen zelf worden gewaardeerd.²⁸⁸ Het is voorstelbaar dat er voorwaarden gesteld worden aan herinvestering van de voordelen, maar ook aan de richting van dergelijke investeringen (denk aan specifieke technologieën of

²⁸⁶ Zie ook het recente rapport van de WRR waarin wordt geconcludeerd dat de overheid geneigd is mee te bewegen met gevestigde ondernemingen. Zie Goede zaken, naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/09/14/goede-zaken>. De WBSO 'beloont' juist de challengers voor hun R&D-inspanningen. In die zin is het belangrijk meer integraal te kijken naar de stimulering van R&D en de vruchten daarvan.

²⁸⁷ Enige vorm van sturing of bevoordeling van de ene onderneming boven de andere moet wel een toetsing op staatssteun doorstaan.

²⁸⁸ Bij een meer specifieke inrichting van het instrument is van belang dat rekening gehouden wordt met mogelijke staatssteunaspecten.

toepassingsdomeinen).²⁸⁹ Enige vorm van sturing of bevoordeling van de ene onderneming boven de andere moet wel een toetsing op staatssteun doorstaan. Tegelijkertijd geldt dat het budget voor R&D- investeringen dat via niet-fiscale prikkels loopt al in sterke mate gericht is op datgene wat volgens beleidsmakers maatschappelijk wenselijk is. Een generiek instrument heeft met name voor private investeringen voordelen omdat het ondernemingen vrijlaat hun eigen afweging te maken. Het voorspellen van toekomstige technologische ontwikkelingen of het identificeren van groeimarkten en aanboren van nieuwe markten voor vraag of aanbod is niet de sterkste kant van de overheid.

4. De innovatiebox heeft een open-eind-karakter. Er zijn geen beperkingen in de hoogte van de voordelen die een onderneming kan ontvangen, de duur dat er van de regeling gebruikgemaakt kan worden of het aantal bedrijven dat van de regeling gebruik kan maken. Het budgettaire beslag van de regeling is daarmee onzeker, met name omdat niet duidelijk is hoe groot de innovatiewinsten zullen zijn. Ook leidt het ertoe dat de baten voor gebruikers van de innovatiebox hoger kunnen oplopen dan nodig is om hen te prikkelen meer te investeren in R&D of activiteiten in Nederland te behouden. Dit laatste is overigens afhankelijk van het beleid in andere landen. Of de onzekerheid over het budgettaire beslag bezwaarlijk is, is een open vraag. Enerzijds kan geredeneerd worden dat zolang de innovatiebox bijdraagt aan hogere productiviteitswinsten dit per saldo ook zal leiden tot meer inkomsten uit de vpb. Anderzijds, krijgt een beperkte categorie van innovatieve ondernemingen (mkb en grootbedrijf) een aanzienlijke belastingreductie, waarbij het de vraag is in welke mate dit gerechtvaardigd is ten opzichte van de ondernemingen die geen aanspraak kunnen maken op een dergelijk belastingvoordeel (nog afgezien van eventuele alternatieve toepassingen van belastingmiddelen).

²⁸⁹ Enige vorm van sturing of bevoordeling van de ene onderneming boven de andere moet wel een toetsing op staatssteun doorstaan.

8 Beleidsopties en aanbevelingen voor toekomstige evaluaties

Een relevante vraag is in welke mate er beleidsalternatieven voor de innovatiebox zijn die kosteneffectiever zijn. Er zijn drie categorieën van beleidsalternatieven te onderscheiden. De eerste categorie betreft marginale aanpassingen van de vormgeving van de innovatiebox, met als belangrijkste doel de efficiëntie van het regime te vergroten. De tweede ziet op meer substantiële aanpassingen van de innovatiebox, met als belangrijkste doel neveneffecten tegen te gaan en zo de doelmatigheid te vergroten. De derde ziet op verschuivingen in het bredere palet aan beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren van innovatie, met als belangrijkste doel een krachtiger impuls te geven aan innovatie.

Bij alle aanpassingen van het beleid rondom de innovatiebox zijn er enkele randvoorwaarden. Ten eerste is het belangrijk dat het vestigingsklimaat in Nederland niet onnodig wordt geschaad. Discussies over wijzigen of het daadwerkelijk doorvoeren van wijzigingen in de vormgeving van de innovatiebox kunnen schadelijk zijn voor de reputatie van Nederland als land met een goed investeringsklimaat/vestigingsklimaat, omdat het de onzekerheid over het fiscale klimaat vergroot. Een stabiele en voorspelbare faciliteit geeft ondernemingen op voorhand zekerheid over de fiscale bonus op het realiseren van innovatieactiviteiten (mits die resulteren in winst die hierop aantoonbaar is gebaseerd) en juist die stabiliteit en voorspelbaarheid helpen ondernemingen bij investeringsbeslissingen op het gebied van innovatie. Tot slot moeten de maatregelen ook verenigbaar zijn met de Europese regelgeving, denk bijvoorbeeld aan staatssteun, en voldoen aan de regels van de gedragscodegroep, er mag geen sprake zijn van schadelijke belastingconcurrentie. Hoewel de OESO in het kader van de BEPS tegen belastingontwijking de regels voor de innovatiebox heeft aangescherpt, kan de regeling nog steeds een rol spelen bij belastingconcurrentie tussen landen, door het voordeel ten opzichte van het reguliere tarief, de breedte van de grondslag of de striktheid waarmee aanvragen worden beoordeeld.

Ten tweede is het belangrijk dat de prikkels voor ondernemingen om in Nederland te investeren in innovatie niet worden geschaad en dat bedrijven zich verplaatsen naar landen waar een aantrekkelijker innovatiebox nog wel wordt toegepast. Dit betekent dat wijzigingen in de vormgeving van de innovatiebox altijd in samenhang moeten worden gezien met het bredere palet aan beleidsinstrumenten dat tot doel heeft innovatie te bevorderen. Eenzijdig inperken van de innovatiebox vraagt dan bijvoorbeeld om een actief beleid om bijvoorbeeld op veel grotere schaal dan nu het geval is publieke en publiek-private R&D-programma's vorm te geven.

Marginale aanpassingen in de vormgeving van de innovatiebox

Vereenvoudig de toerekeningsmethodiek. In de interviews komt naar voren dat de in Nederland veel gebruikte afpelmethode in vergelijking met andere landen als complex wordt ervaren. Er zou onderzocht kunnen worden in hoeverre aanpassingen van de methodiek mogelijk zijn zodat het doen van de aanvraag eenvoudiger en korter wordt. Hierbij is van belang dat er objectieve, niet-discriminerende criteria zijn, die vooraf duidelijk kenbaar worden gemaakt.

Maak het forfaitaire gebruik makkelijker. Uit de enquête blijkt dat een deel van de potentiële gebruikers van het forfaitaire regime er geen gebruik van maakt omdat de baten niet opwegen tegen de kosten. Een deel van de kosten heeft ermee te maken dat bij keuze voor het forfaitaire regime, niet meer achteraf als dat aantrekkelijker blijkt het reguliere regime gebruikt zou kunnen worden. Dit kan een relevante factor zijn omdat het commerciële succes

van innovaties erg onzeker is. Het kan dan aantrekkelijk zijn om geen gebruik te maken van het forfaitaire regime in de hoop dat de innovatie een commercieel succes wordt. De suggestie is om te overwegen het forfaitaire regime aantrekkelijker te maken (bijvoorbeeld door verhoging van het forfait of aantal jaren dat forfait per innovatief immaterieel activum mag worden ingezet) of gebruikers toe te staan alsnog te switchen naar het reguliere regime.

Substantiële aanpassingen in de vormgeving van de innovatiebox

Beperk het openeindkarakter van de innovatiebox. Niet alleen omdat het enige jaren duurt voordat alle belastingaangiften (volledig) zijn ingediend (en vervolgens aanslagen definitief worden vastgesteld), is het budgettaire beslag ook onzeker omdat nog niet duidelijk is hoe groot de innovatiewinsten zullen zijn (vooral in tijden van hoogconjunctuur). Er zijn verschillende manieren voorstelbaar om een beperking op het budgettaire beslag van de regeling vorm te geven. Er valt te denken aan een maximum aan het absolute bedrag dat een belastingplichtige onderneming als voordeel kan genieten bij de innovatiebox (een plafond) of een maximum relateren aan de voortbrengingskosten. Ook kan er een tijdslimiet gesteld worden aan de duur waarvoor een belastingplichtige onderneming voordeel kan genieten bij de innovatiebox. Verder kan ook gestuurd worden op jaar-op-jaar toename van S&O-bestedingen. Tot slot kan de instroom beperkt worden door strengere voorwaarden om te kunnen deelnemen aan de innovatiebox. Uit een recente OESO-studie naar inkomsten-gebaseerde fiscale instrumenten voor het stimuleren van innovatie komt naar voren dat maximering van belastingvoordelen die effectief de omvang van belastingvoordelen voor bedrijven beperken in 8 van de 22 OESO-landen bestaan.²⁹⁰

Differentieer in de voorwaarden afhankelijk van het type innovatie. De innovatiebox is een generiek instrument dat voor iedereen die voldoet aan de toegangscriteria in gelijke mate toegankelijk is: er is geen voorkeur voor type innovatie, technologie of toepassingsdomein. Dit zorgt ervoor dat er geen sturing mogelijk is, bijvoorbeeld op wat voor onderneming toegang krijgt of het type onderliggende innovatie dat kwalificeert voor de innovatiebox. Een eerste vraag is of het wenselijk is om meer specifieke sturing mogelijk te maken. Met andere instrumenten wordt immers al gestuurd en sturing kent ook nadelen, bijvoorbeeld in termen van voorspelbaarheid, strategisch gedrag van ondernemingen gegeven een bepaalde sturingskeuze, kennis bij de overheid om te bepalen in welke richting gestuurd zou moeten worden en hogere administratieve lasten. Als voor sturing zou worden gekozen is het de vraag hoe deze sturing eruit zou kunnen zien. Hier zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld in de voorwaarden voor toegang, maar ook in de hoogte van de fiscale bonus op winsten. Bij dergelijke differentiatie is van belang dat dit in lijn is met de regels rondom staatssteun. Ook is een relevante vraag of een fiscale regeling de meest voor de hand liggende optie zou zijn om te differentiëren

Differentieer in de voorwaarden afhankelijk van het type gebruiker. Het budget dat de innovatiebox nu vergt zou sterker gericht kunnen worden op de uitdagers (in plaats van de meer gevestigde partijen) zoals start-ups en scale-ups die het startpunt kunnen zijn van heel nieuwe toepassingen, goederen en diensten en zelfs heel nieuwe innovatie ecosystemen. Ook het eerder aangehaalde WRR-rapport concludeert dat de overheid geneigd is mee te bewegen met gevestigde ondernemingen.²⁹¹ Ook hier geldt weer dat dit niet in strijd mag zijn met de Europese staatssteunregels. Een andere mogelijkheid is om vooral innovatief mkb of snelgroeiende bedrijven sterker te faciliteren, op het spoor van innovatie te zetten en te belonen voor hun innovatieve gedrag. Uit de recente OESO-studie naar inkomsten-gebaseerde fiscale instrumenten voor het stimuleren van innovatie, komt naar voren dat in 6 van de 22 OESO-landen en 5 van de 17 EU-landen kleinere belastingbetalers toegang hebben tot

²⁹⁰ De OESO-studie laat in het midden wat hiervoor de overwegingen waren of welk effect dit heeft gehad op bijvoorbeeld het vestigingsklimaat in dat land.

²⁹¹ Zie Goede zaken, naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/09/14/goede-zaken>

belastingvermindering voor een bredere reeks immateriële activa met minder strenge eisen voor formele bescherming onder bepaalde omstandigheden. Ook vereisen sommige regelingen minimumniveaus van S&O-investeringen, algemene investeringen of aantoonbare creatie van hoogwaardige werkgelegenheid. De vraag is hoe dergelijke aanpassingen zich verhouden tot ander beleid om kennis om te zetten in toepassingen en om start- en scale-ups te financieren en faciliteren.

Verschuivingen in het totale instrumentarium om innovatie te stimuleren

De innovatiebox is onderdeel van een breder palet aan beleidsinstrumenten om innovatie te stimuleren. Zijn er verschuivingen mogelijk in het bredere palet van maatregelen die de effectiviteit en/of doelmatigheid van het innovatiebeleid in den brede verhogen, waarbij sterker op het ene instrument en minder sterk op het andere instrument wordt ingezet? Dit is geen onderwerp van onderhavige evaluatie geweest die een instrument in isolatie bekijkt, maar wel een belangrijke beleidsvraag. Wel relateert dit aan de vraag uit het toetsingskader fiscale regelingen of een fiscale regeling de voorkeur verdient boven een directe subsidie.

Een verschuiving tussen de WBSO en innovatiebox. Een eerste mogelijk alternatief zou kunnen zijn om de WBSO bijvoorbeeld aanzienlijk te vergroten omdat de doeltreffendheid van tax credit instrumenten gericht op innovatie als hoger wordt beoordeeld dan patent box achtige instrumenten. De WBSO is een gevestigd instrument en een groter budget hiervoor zou de kosten voor het investeren in innovatieve activiteiten in Nederland aanzienlijk kunnen verlagen. Net als de innovatiebox heeft de WBSO niet alleen een direct effect op de investeringen in innovatieve activiteiten, maar draagt het ook bij aan het fiscaal vestigingsklimaat. Deze suggestie ziet feitelijk toe op de balans tussen WBSO en innovatiebox. Voorstanders van de innovatiebox zullen aangeven dat de innovatiebox ook bedoeld is om de niet alleen de innovatie te stimuleren, maar vooral ook te zorgen dat de voortbrenging en de winst die daarmee mogelijk gepaard gaat in Nederland te laten neerslaan.

Een verschuiving van fiscale instrumenten naar subsidieprogramma's. Dit is een aanpak die bijvoorbeeld landen als Duitsland²⁹² en Zweden volgen en waarin zij ook een traditie hebben opgebouwd. Het heeft als voordeel dat de innovatie-inspanningen gericht kunnen worden op maatschappelijke prioriteiten en dat de subsidies gegarandeerd worden geïnvesteerd in innovatietrajecten. Het richten van innovatie-inspanningen is niet eenvoudig omdat de overheid dan zelf mede richting moet geven aan de richting van innovatie-inspanningen en er mogelijk discussie ontstaat over picking winners, backing losers etc. Ook de voorspelbaarheid van de R&D-investeringen is in de regel minder en gevoeliger voor bijvoorbeeld politieke overwegingen. Daarbij zijn er soms onvoorziene spillovereffecten van R&D waar de overheid bij haar besluitvorming over welke activiteiten te stimuleren geen rekening mee houdt. Overigens zijn er ook in Nederland al aanzienlijke R&D-programma's, niet in de laatste plaats de impuls die uitgaat van het Nationaal Groeifonds²⁹³ (hoewel dat vooralsnog gaat om 5 rondes in 5 jaar en dus een tijdelijke impuls betreft). Bij het bepalen van het meest effectieve beleid om zowel R&D als het vestigingsklimaat te stimuleren moet ook het reguliere vpb-tarief in ogenschouw worden genomen.

Een verlaging van het generieke vpb-tarief. Dit heeft het voordeel van de eenvoud en is van toepassing op alle ondernemingen. Belangrijkste nadeel is dat daarmee een ongericht voordeel wordt uitgedeeld en er feitelijk geen relatie meer is met het faciliteren van investeringen in innovatie: het is niet langer het geval dat bedrijven die

²⁹² Per 1 januari 2020 kent Duitsland het zogeheten "Forschungszulagengesetz". Dit is een vorm van WBSO, met als kenmerken subsidie over de loonkosten plus de pensioenbijdragen, maximaal euro 2.000.000 per boekjaar. Voor kosten na 30 juni 2020 geldt 4 jaar lang een grens van euro 4.000.000.

²⁹³ Het Nationaal Groeifonds is een goedgekeurde steunmaatregel (dus staatssteun, maar toelaatbaar geacht door de Europese Commissie). R&D-subsidieprogramma's (tenzij generiek) zijn vaak staatssteun en bekeken moet worden of zij goedgekeurd kunnen worden op basis van het O&O&I-steunkader.

gewenst gedrag vertonen (investeren in innovatie) worden beloond. Het is bovendien evenzeer als de innovatiebox onderhevig aan internationale beleidsconcurrentie.

Aanbevelingen voor toekomstige evaluaties

Bereken een aanvullende BFTB voor het effect op winst. De innovatiebox kan ervoor zorgen dat de winst stijgt omdat er nieuwe succesvolle producten ontwikkeld worden of omdat bedrijven hun winstgevendende activiteiten in Nederland uitbreiden. Naast de BFTB in termen van S&O of R&D zou er een aanvullende BFTB kunnen worden berekend die dit effect meeneemt. Kanttekening hierbij is wel dat de administratieve data met betrekking tot winst uitdagingen kennen vanwege mogelijk actief beheer door bedrijven van balansposten.

Overweeg om te proberen het effect van de regeling op andere balansposten te bepalen. De econometrische analyse laat zien dat een beperkt deel van de additionele winst als gevolg van een lagere vpb in S&O wordt geïnvesteerd. Een relevante vraag is waar de rest terecht komt. Zijn dit liquide middelen, dividenduitkeringen, activa? Verder onderzoek is hier nodig om deze vraag te beantwoorden.

Neem anticipatie-effecten mee en probeer nieuwe manieren te vinden om deze te analyseren. Een potentieel relevant kanaal voor effectiviteit van de innovatiebox betreft anticipatie-effecten. De econometrische analyse in dit onderzoek heeft niet kunnen vaststellen of deze effecten er zijn. In een volgende evaluatie zou dit een relevant focuspunt kunnen zijn. In hoeverre nemen bedrijven in hun beslissing om te investeren in innovatieve activiteiten mee dat ze in de toekomst mogelijk gebruik kunnen maken van de innovatiebox en voor welk deel van die investeringen zorgt de innovatiebox ervoor dat de investering daadwerkelijk gedaan wordt?

Houd vast aan een analyse van spill-overeffecten van de innovatiebox en probeer nieuwe manieren te vinden om deze te meten. In de econometrische analyse is een eerste poging gedaan om spill-overeffecten van de innovatiebox mee te nemen. Hier zijn verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld door andere maatstaven mee te nemen voor nabijheid van bedrijven en door naar meer uitkomstmaatstaven te kijken dan alleen S&O. Tegelijkertijd moet hier niet te veel van verwacht worden, aangezien het meenemen van spill-overs hoge eisen aan de data stelt, met name moeten er gedetailleerde gegevens zijn over relaties tussen bedrijven.

Probeer meerdere instrumenten (met name de WBSO en de innovatiebox) kwantitatief in samenhang te analyseren. De WBSO en de innovatiebox zijn samen veruit de belangrijkste bronnen van subsidies voor private S&O. Het zou goed zijn om te proberen deze in samenhang te analyseren. Dit vraagt wel om heel goed nadenken over een identificatiestrategie omdat het lastig kan zijn om in een dergelijke integrale analyse de effecten van elkaar te scheiden.

Besteed meer aandacht aan de rol van internationale ondernemingen. Het aandeel van buitenlandse ondernemingen, met name uit de VS, in het budgettaire beslag van de innovatiebox nam de afgelopen jaren toe. De oorzaken en gevolgen hiervan, alsmede de vergelijking met Nederlandse ondernemingen, zouden in een volgende evaluatie diepgaander kunnen worden onderzocht. We hebben bijvoorbeeld gezien dat multinationals uit de VS met steeds meer succes gebruik hebben gemaakt van de innovatiebox. Het zou goed zijn gericht enkele casestudies uit te voeren en daarin na te gaan welke rol de fiscaliteit hierbij heeft gespeeld (feitelijk de rol van fiscaliteit in het vestigingsklimaat) en in hoeverre dit samengaat met uitbreiding van R&D- en innovatieactiviteiten in Nederland en het in NL laten belasten van daaruit voortvloeiende ??en andere winsten.

Faciliteer een enquête onder de gebruikers en niet-gebruikers van de innovatiebox via digitale middelen en streef koppeling met administratieve data na. De enquête bij deze evaluatie heeft per post plaatsgevonden omdat de e-mailadressen niet beschikbaar waren voor het onderzoek in het kader van de evaluatie. De respons van een dergelijke per post verstuurd enquête is laag en de verwachting is dat dit in de toekomst verder afneemt. Als er geen mogelijkheid is om gebruikers digitaal te benaderen, behoort een enquête onder gebruikers in de toekomst mogelijk niet langer tot de mogelijkheden om een dergelijk instrument te evalueren. Daarnaast is aan te raden om een koppeling van de enquêteresultaten met administratieve data van het CBS na te streven. Dit maakt diepgravende analyse van de enquêteresultaten mogelijk.

Referenties

- Adviescommissie Belastingheffing van Multinationals (Commissie ter Haar) (2020), *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting. Analyses en aanbevelingen*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Alstadsaeter, A., Barrios, S., Nicodeme, G., Skonieczna, A. and Vezzani, A., Patent Boxes Design, Patents Location, and Local RandD, *ECONOMIC POLICY*, ISSN 0266-4658, 33 (93), 2018, p. 131-177, JRC98780.
- Audretsch, D. B., & Feldman, M. P. (2004). Knowledge spillovers and the geography of innovation. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2713-2739). Elsevier.
- Athey, S., & Imbens, G. W. (2017). The state of applied econometrics: Causality and policy evaluation. *Journal of Economic perspectives*, 31(2), 3-32.
- Baumann, M., Boehm, T., Knoll, B., & Riedel, N. (2020). Corporate Taxes, Patent Shifting, and Anti-avoidance Rules: Empirical Evidence. *Public Finance Review*, 48(4), 467-504. <https://doi.org/10.1177/1091142120930684>
- Bertrand, M., Duflo, E. & Mullainathan, S. (2004). How Much Should We Trust Differences-In-Differences Estimates? *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 249-275.
- Bloom, N., Schankerman, M., & Van Reenen, J. (2013). Identifying technology spillovers and product market rivalry. *Econometrica*, 81(4), 1347-1393.
- Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of economic perspectives*, 33(3), 163-184.
- De Boer, P.J., Faber, D., Gielen, M., De Haas van Dorsser, S., Den Hertog, P., Janssen, M., Vankan, A. & Verspagen, B. (2019). *Evaluatie WBSO 2011-2017*. Dialogic: Utrecht.
- Bornemann, T., S. K. Laplante, and B. Osswald. 2018. The Effect of Intellectual Property Boxes on Innovative Activity and Effective Tax Rates. Working Paper, Vienna University of Economics and Business and University of Wisconsin-Madison.
- Bösenberg, Simon, Egger, Peter, 2017. R&D tax incentives and the emergence and trade of ideas. *Economic Policy* 32 (89), 39–80.
- Bradley, S., Dauchy, E., Robinson, L., 2015. Cross-country evidence on the preliminary effects of patent box regimes on patent activity and ownership. *Natl. Tax J.* 68 (4), 1047–1071.
- Brennenraedts, R. et al. (2021), *Het Nederlandse investeringsklimaat*, Dialogic, Utrecht.
- Ciaramella, L. Taxation and the transfer of patents: Evidence from Europe, *European Economic Review*, Volume 151, 2023, 104312, ISSN 0014-2921, <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2022.104312>.
- CPB (2-016), *Kansrijk innovatiebeleid*, CPB, 2016, <https://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-innovatiebeleid>

- Devereux, M.O. et al (2021), *Taxing Profit in a Global Economy. A report of the Oxford International Tax Group*, Oxford University press, Oxford.
- Dumont, M. (2022). *Public Support to Business Research and development in Belgium - Fourth evaluation*. FPB Report 12721, Federal Planning Bureau.
- Fabian Gaessler, Bronwyn H. Hall, Dietmar Harhoff, *Should there be lower taxes on patent income?*, *Research Policy*, Volume 50, Issue 1, 2021, 104129, ISSN 0048-7333, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104129>.
- Feld, L.P. and Heckemeyer, J.H. (2011), *FDI and taxation: a meta-study*. *Journal of Economic Surveys*, 25: 233-272. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2010.00674>.
- Griffith, R., Miller, H., O'Connell, M., 2014. *Ownership of intellectual property and corporate taxation*. *J. Public Econ.* 112, 12-23.
- Hansen, C., (2007), "Generalized Least Squares Inference in Panel and Multilevel Models with Serial Correlation and Fixed Effects," *Journal of Econometrics*, 140(2), 670-694
- Hertog, P. den, Vankan, A., Verspagen, B., Mohnen, P., Korlaar, L., Erven, B., ... & Mine, B. (2016). *Evaluatie innovatiebox 2010-2012*. Dialogic: Utrecht.
- Ministerie van Financien (2023). *Rijksfinanciën.nl - Overzicht datasets*. <https://www.rijksfinancien.nl/open-data/overzicht-datasets#fiscale-regelingen>
- Karkinsky, T., Riedel, N., 2012. *Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms*. *J. Int. Econ.* 88 (1), 176-185.
- Koethenbueger, K., F. Liberini, and M. Stimmelmayer. 2018. *Is it Just Luring Reported Profit Profit? The Case of European Patent Boxes*. Working paper, ETH Zurich.
- König, M. D., Liu, X., & Zenou, Y. (2019). *R&D networks: Theory, empirics, and policy implications*. *Review of Economics and Statistics*, 101(3), 476-491.
- Lychagin, S., Pinkse, J., Slade, M. E., & Reenen, J. V. (2016). *Spillovers in space: does geography matter?*. *The Journal of Industrial Economics*, 64(2), 295-335.
- Mohnen, Pierre, Arthur Vankan, Bart Verspagen, *Evaluating the innovation box tax policy instrument in the Netherlands, 2007-13*, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 33, Issue 1, 1 January 2017, Pages 141-156, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw038>
- Nielsen, B.B., C.G. Asmussen, C.D. Weatherall, *The location choice of foreign direct investments: empirical evidence and methodological challenges*, *J. World Bus.*, 52 (1) (2017), pp. 62-82
- OECD (2007), *Tax effects on Foreign Direct Investment. Recent evidence and policy analysis*, *OECD Tax Policy Studies*, no. 17, OECD, Paris.

OESO (2023). Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation

OESO (2023). Design features of income-based tax incentives for R&D and innovation.

Schumpeter, J. A. (1942). *Socialism, capitalism and democracy*. Harper and Brothers.

Schwab, T., Todtenhaupt, M., 2021. Thinking outside the box: The cross-border effect of tax cuts on R&D. *J. Public Econ.* 204, 104536.

Simon Munongo, Olusegun Ayo Akanbi, Zurika Robinson. "Do tax incentives matter for investment? A literature review". *Business and Economic Horizons* 2:152-168.

Ugur, M., S. Awaworyi Churchill, H. M. Luong, What do we know about R&D spillovers and productivity? Meta-analysis evidence on heterogeneity and statistical power, *Research Policy*, Volume 49, Issue 1, 2020, 103866,

ISSN 0048-7333, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103866>.

Bijlage A Databeschrijving

Databronnen en koppelproces

De volgende databestanden zijn opgeschoond en gekoppeld:

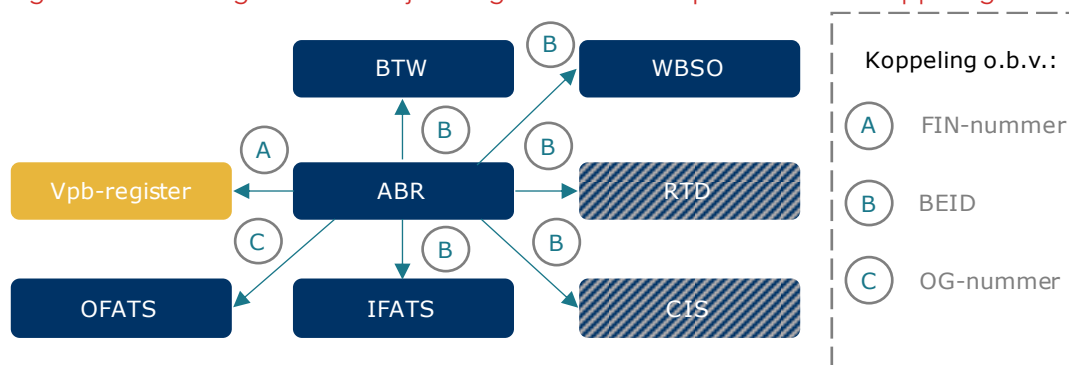
- *Algemeen bedrijven register (ABR)*. Deze bevat de complete populatie aan bedrijven in Nederland en informatie over de basiskenmerken van deze bedrijven (sector, grootteklasse, vestigingsplaats etc.).
- *vpb-register*. Deze bevat informatie over het gebruik van de innovatiebox door bedrijven op basis van de vpb-belastingaangiftes.
- *Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk data (WBSO)*. Deze data bevatten de inzet van Nederlandse bedrijven op het gebied van speur- en ontwikkelingswerk onder de WBSO-regeling - een veelgebruikte proxy voor de mate waarin een bedrijf innovatieve activiteiten ontplooit.
- *Aangifte omzetbelasting (BTW)*. Deze geven de omzetten van bedrijven per verslagjaar.
- *Foreign-affiliate statistics (IFATS/OFATS)*. Deze geven informatie over internationale activiteiten van en zeggenschap over ondernemingen die in Nederland actief zijn.
- *Community Innovation Survey en Research & Development Onderzoek (CIS & RTD)*. Resultaten van twee vragenlijstonderzoeken naar de medewerkers, kosten aan en baten van R&D-activiteiten van bedrijven.

Daarbij zijn de volgende koppelstappen gevolgd:

1. Ontdubbelen van fiscale nummers in het ABR - dubbelingen komen o.a. voor doordat fiscale nummers gedurende het jaar van bedrijfseenheid kunnen veranderen. We gaan telkens uit van de stand van zaken op de laatste dag van ieder jaar;
2. Inklappen van de vpb-registerdata naar (het fiscale nummer) van e moeder;
3. Koppelen van het vpb-register aan het ABR op basis van de fiscale nummers;
4. Inklappen van het gekoppelde tussenbestand op bedrijfseenheidniveau;
5. Koppelen van BTW, WBSO, CIS, RTD en de Fats-statistieken aan het tussenbestand o.b.v. bedrijfseenheden;²⁹⁴
6. Inklappen van de gekoppelde data op ondernemingsgroepniveau.

Zie tevens Figuur A.1, voor een visuele representatie van de uitgevoerde datakoppeling.

Figuur A.1 Het Algemeen bedrijven register vormt de spil van de datakoppeling



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: De RTD- en CIS-data zijn o.b.v. steekproeven - de overige data zijn integraal (voor alle bedrijven) beschikbaar.

²⁹⁴ De OFATS-statistieken zijn enkel beschikbaar op ondernemingsgroepniveau (d.w.z. de buitenlandse dochters van Nederlandse ondernemingen zijn niet bekend per bedrijfseenheid, maar enkel op het geconsolideerde niveau van de ondernemingsgroep) en worden dus gekoppeld aan de ondernemingsgroepen.

Beschrijving van de variabelen

Hieronder geven we een overzicht van de variabelen in het definitieve databestand incl. de belangrijkste mutaties uitgevoerd op deze variabelen:

Uit het ABR

- *Rechtsvorm*. De rechtsvorm (BV, NV, VOF, etc.) van elke bedrijfseenheid zoals vermeld in het ABR. De rechtsvorm op ondernemingsgroepniveau is gebaseerd op de rechtsvorm met de meeste werkzame personen binnen elke ondernemingsgroep.
- *Sector*. De sector van elke bedrijfseenheid volgens de SBI-indeling (bedrijfstakken) zoals vermeld in het ABR. De sector op ondernemingsgroepniveau is gebaseerd op de sector met de meeste werkzame personen binnen elke ondernemingsgroep.²⁹⁵ Voor elk bedrijf geldt de op deze wijze bepaalde sector voor het laatste jaar ook voor alle voorgaande jaren, dit voorkomt (arbitraire) sectorwijzingen binnen ondernemingsgroepen.
- *COROP-regio*. De COROP-regio waarin elke bedrijfseenheid gevestigd is zoals vermeld in de ABR. De COROP-regio op ondernemingsgroepniveau is gebaseerd op de COROP-regio met de meeste werkzame personen binnen elke ondernemingsgroep.
- *Werkzame personen*. Het aantal werkzame personen bij elke bedrijfseenheid zoals vermeld in het ABR, gesommeerd voor het aantal werkzame personen op ondernemingsgroepniveau.
- *Grootteklasse (mkb versus grootbedrijf)*. Indicator voor zelfstandig midden-klein bedrijf (<250 werkzame personen) en grootbedrijf (>= 250) o.b.v. het aantal werkzame personen op ondernemingsgroepniveau.

Uit de BTW

- *Omzet*. De (netto) omzet van elke bedrijfseenheid op basis van de BTW, gesommeerd (binnen ondernemingsgroepen) voor de omzet op ondernemingsgroepniveau.

Uit de WBSO

- *WBSO-gebruik*. Een indicator of bedrijfseenheden gebruikmaken van de WBSO-regeling als proxy voor de mate waarin zij (technische) innovatie-activiteiten ontplooiën. Op ondernemingsgroep-niveau is deze indicator positief als minimaal één bedrijfseenheid gebruikmaakt van de WBSO-regeling.
- *S&O-uren*. Het aantal S&O-uren van elke bedrijfseenheid zoals vastgesteld voor de WBSO-regeling, gesommeerd (binnen ondernemingsgroepen) voor de S&O-uren op ondernemingsgroepniveau.
- *S&O-loonkosten*. De S&O-loonkosten van elke bedrijfseenheid zoals vastgesteld voor de WBSO-regeling, gesommeerd (binnen ondernemingsgroepen) voor de S&O-loonkosten op ondernemingsgroep-niveau. Voor bedrijven waarbij de loonkosten niet worden waargenomen, zijn deze geschat o.b.v. sector-jaar-grootteklasse-multinational status gemiddelden.
- *S&O-niet-loonkosten*. De S&O-niet-loonkosten van elke bedrijfseenheid zoals vastgesteld voor de WBSO-regeling, gesommeerd (binnen ondernemingsgroepen) voor de S&O-niet-loonkosten op ondernemingsgroep-niveau. Beschikbaar vanaf 2012. In veel gevallen zijn de niet-loonkosten gebaseerd op forfaitaire bedragen, afgeleid uit de S&O-uren.
- *S&O-kosten*. Som van de S&O-loonkosten en -niet-loonkosten per bedrijfseenheid en ondernemingsgroep.

Uit de Fats-statistieken

- *Multinational status (niet-multinational, Nederlandse multinationals en buitenlandse multinationals)*. Indicator voor niet-multinationals (d.w.z. Nederlandse zeggenschap, geen buitenlandse dochterondernemingen),

²⁹⁵ Werkzame personen bij bedrijfseenheden met SBI-codes voor holding en speur- en ontwikkelingsactiviteiten worden daarbij buiten beschouwing gelaten.

Nederlandse multinationals (d.w.z. Nederlandse zeggenschap, wel buitenlandse dochterondernemingen) en buitenlandse multinationals (d.w.z. buitenlandse zeggenschap) o.b.v. de FATS-statistieken.

Uit het vpb-register

- *Genoten voordeel.* Het monetaire voordeel (vermindering in af te dragen vpb-belasting) dat bedrijfseenheden genieten door de innovatiebox. Dit voordeel is berekend als het product van de grondslagvermindering en het in dat jaar geldende hoogste vpb-tarief.²⁹⁶ Omdat deze informatie gebaseerd is op vpb-aangiften i.p.v. aanslagen en omdat enkele bedrijven pas na enkele jaren aangifte doen, bevat deze variabele missende waarnemingen waarvan verwacht mag worden dat dit niet overeenkomt met de in werkelijkheid genoten voordelen. We houden hier rekening mee middels de volgende interpolatietechniek: voor bedrijven die "stoppen" met de innovatiebox en in het daaropvolgend jaar weer "starten", worden de voordelen in het huidige jaar gelijk gezet aan het gemiddelde van de voordelen in het vorige en het volgende jaar (bv. 2012: 100.000 - 2013: 0 - 2014: 200.000 wordt 2012: 100.000 - 2013: 150.000 - 2014: 200.000).²⁹⁷ De geïnterpoleerde data geven een realistischer beeld van de gebruikspatronen (geen bedrijven die stoppen met de innovatiebox en het daaropvolgende jaar weer beginnen) en genoten voordelen over de tijd (geen dips, meer overeenkomend met secundaire bronnen).
- *Innovatieboxgebruik.* Indicator voor het gebruik van de innovatiebox door bedrijfseenheden o.b.v. het vpb-register. De belangrijkste gebruiksdefinitie is gebaseerd op het hebben van positieve innovatieboxvoordelen, na toepassing van de hierboven toegelichte interpolatiestap. Op ondernemingsgroepniveau is deze indicator positief als minimaal één bedrijfseenheid gebruikmaakt van de innovatiebox. Twee alternatieve definities kijken naar (i) of gebruik van de innovatiebox is aangevinkt in de vpb-aangifte (met al dan niet positieve voordelen) en (ii) positieve innovatieboxvoordelen zonder de interpolatiestap.

Uit de CIS/RTD (o.b.v. steekproef)

- *Productinnovatie.* Indicator voor of de bedrijfseenheid goederen of diensten heeft geïntroduceerd die nieuw zijn voor de markt waarin het bedrijf actief is. Door het steekproefsgewijze karakter van deze informatie is ophogen naar ondernemingsgroep-niveau niet mogelijk.²⁹⁸
- *Omzet uit innovatieve producten.* De verhouding van de omzet uit de productinnovaties (nieuw voor de markt) ten opzichte van de totale omzet van een bedrijfseenheid. Idem.
- *Innovatie-uitgaven.* De (zelf-gerapporteerde) totale uitgaven aan innovatie-activiteiten op bedrijfseenheid-niveau. Idem.
- *Innovatie-samenwerkingen.* Indicator voor of de bedrijfseenheid heeft samengewerkt met partners (bedrijven, leveranciers, onderzoeksinstituten etc.) bij innovatie- en/of R&D-activiteiten. Idem.
- *R&D-medewerkers.* Het (zelf-gerapporteerde) aantal R&D-medewerkers op bedrijfseenheid-niveau. Idem.
- *R&D-uitgaven.* De (zelf-gerapporteerde) totale uitgaven aan R&D-activiteiten op bedrijfseenheidniveau. Idem.

²⁹⁶ We beschikken niet (voor alle jaargangen) over de benodigde gegevens om te bepalen of een bedrijf in het hoge of lage vpb-tarief valt en nemen daarom aan – gelijk aan de vorige evaluatie – dat alle voordelen in het hoge tarief vallen.

²⁹⁷ De interpolatietechniek houdt rekening met het feit dat het voordeel in een tussenliggend jaar ook feitelijk nihil kan zijn (bijv. doordat er in dat jaar geen winsten zijn gemaakt op de kwalificerende activa) door voor aangiftes waar het innovatieboxgebruik is aangevinkt maar de voordelen op nul staan, niet te interpoleren.

²⁹⁸ Omdat niet alle bedrijfseenheden die behoren tot dezelfde ondernemingsgroep in het hetzelfde jaar geënquêteerd zijn, kan de waarde van deze variabele op ondernemingsgroepniveau niet bepaald worden.

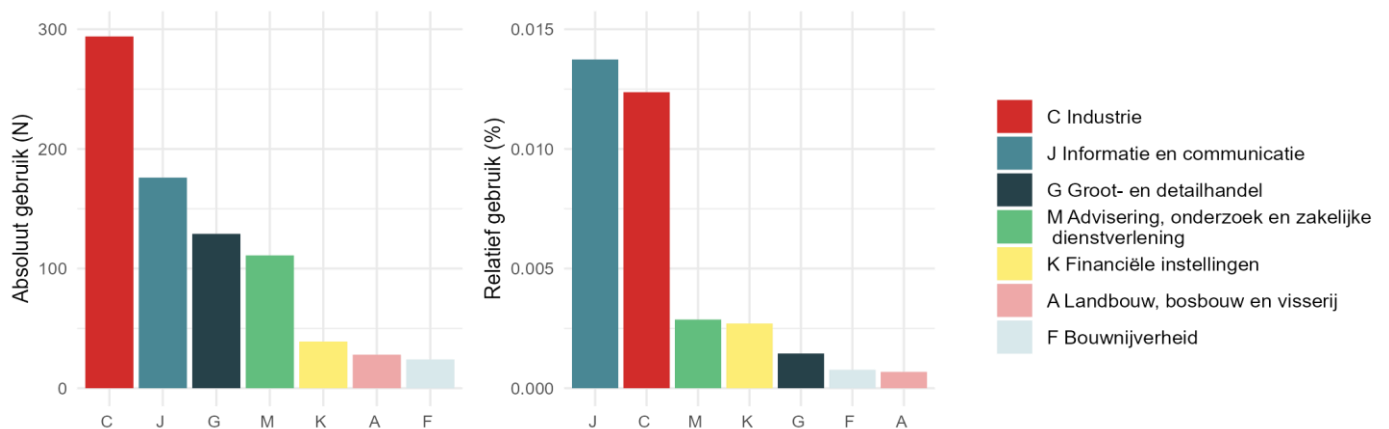
Bijlage B Additionele figuren en tabellen

Figuur B.1 Jaar-op-jaar groei in relatief gebruik innovatiebox uitgesplitst naar mkb versus grootbedrijf



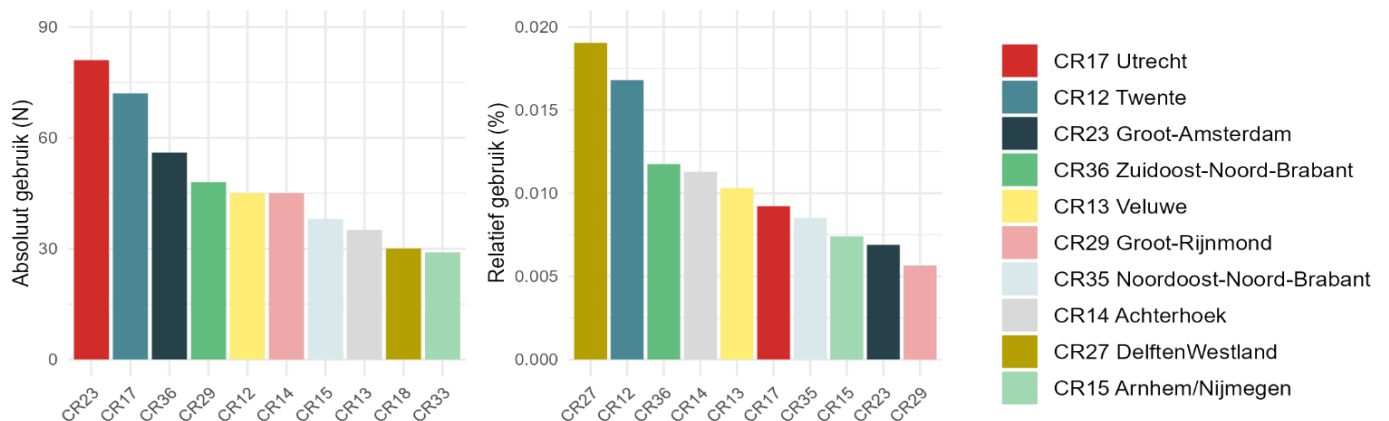
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Figuur B.2 Gebruik van de innovatiebox uitgesplitst naar sectoren (jaar 2010)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Figuur B.3 Gebruik van de innovatiebox uitgesplitst naar COROP-regio's (jaar 2010)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic (2023) o.b.v. CBS-Microdata

Bijlage C Econometrische specificaties

Schatting van directe effecten

We zijn geïnteresseerd in de causale effecten van de innovatiebox op de S&O-activiteiten en bedrijfsprestaties van gebruikers van de regeling.

Deze effecten identificeren wij op twee manieren:

- Een *difference-in-differences* model waarin we de ontwikkeling in een uitkomstmaat (bv. S&O-uitgaven) van gebruikers vergelijken met de ontwikkeling in deze uitkomstmaat voor niet-gebruikers. Deze methode leidt het effect van de innovatiebox af van de uitkomstmaten bij bedrijven die tijdens de te evalueren periode gebruik zijn gaan maken van de regeling of daar juist mee gestopt zijn;
- Een *alternatief difference-in-differences model* waarin we de ontwikkeling in de uitkomstmaten van continue gebruikers vóór en na de tariefswijziging in 2018 vergelijken met de ontwikkeling in deze uitkomstmaten voor continue niet-gebruikers over deze zelfde periode. Deze methode leidt het effect van de innovatiebox af van de uitkomstmaten bij bedrijven die doorlopend gebruikmaken van de regeling.

Het *difference-in-differences* model is als volgt gespecificeerd:

$$uitkomst_{it} = \beta \cdot innovatiebox_{it} + \sum_k \gamma^k \cdot controls_{it}^k + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

waarbij $uitkomst_{it}$ de waarde van de uitkomstmaat voor bedrijf i in jaar t geeft; $innovatiebox_{it}$ een dummyvariabele is die aangeeft of bedrijf i in jaar t gebruikmaakt van de innovatiebox; en $controls_{it}^k$ een set van k controle variabelen die variëren over bedrijven i en jaren t .²⁹⁹ De bedrijfsspecifieke effecten, α_i , corrigeren voor de gemiddelde verschillen tussen bedrijven in de uitkomstmaat over de gehele periode en de jaarspecifieke effecten, τ_t , corrigeren voor de gemiddelde trend in de uitkomstmaat voor alle bedrijven. Tot slot omvat de storingsterm, ϵ_{it} , alle (willekeurige) verschillen in de uitkomstmaat die niet zijn afgedekt door de bedrijfs-/jaarspecifieke effecten en de controlevariabelen.³⁰⁰ De β -parameter geeft hier het effect van de innovatiebox op de uitkomstmaat - wanneer de uitkomstmaat in natuurlijk logaritme staat geeft de β -parameter de semi-elasticiteit (d.w.z. percentage stijging in de uitkomst veroorzaakt door het innovatieboxgebruik). Dit model wordt gebruikt in Tabel 5.6 / Tabel 5.10 / Tabel 5.11 / Tabel 5.12.

Het *alternatieve difference-in-differences* model is als volgt gespecificeerd:

$$uitkomst_{it} = \omega \cdot tariefswijziging_{it}^{\geq 2018} + \sum_k \gamma^k \cdot controls_{it}^k + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

waarbij $tariefswijziging_{it}^{\geq 2018}$ een dummy variabele is die aangeeft of het bedrijf i in jaar t onder het hoge (7 procent) of lagere innovatieboxtarief (5 procent) valt; en de rest van de variabelen hetzelfde zijn als hierboven. Deze dummy is gelijk aan één voor continue gebruikers van de innovatiebox (*behandelgroep*) in de jaren na 2018 en gelijk aan nul in de voorgaande jaren en in alle jaren voor continue niet-gebruikers (*controlegroep*). De ω -parameter geeft hier het effect van de tariefswijziging op de uitkomstmaat bij bedrijven die continu gebruikmaken van de innovatiebox. Dit model wordt gebruikt in Tabel 5.8.

²⁹⁹ Controlevariabelen die niet variëren over bedrijven (bv. economische conjunctuur) vallen weg in de jaarspecifieke effecten en controlevariabelen die niet variëren over de tijd worden al opgepakt door de bedrijfsspecifieke effecten.

³⁰⁰ Deze storingstermen zijn geclusterd op bedrijfsniveau en robuust gemaakt voor autocorrelatie en heteroskedasticiteit.

Schatting van heterogene effecten

Het effect van de innovatiebox kan variëren over verschillende groepen van gebruikers (bijv. het grootbedrijf versus mkb). Voor het schatten van dergelijke heterogene effecten kunnen interactietermen worden toegevoegd aan het *difference-in-differences* model. Bijvoorbeeld voor de uitsplitsing van het innovatieboxeffect naar grootbedrijf en mkb is de specificatie als volgt:

$$uitkomst_{it} = \rho^1 \cdot innovatiebox_{it} + \rho^2 \cdot innovatiebox_{it} \cdot mkb_{it} + \sum_k \gamma^k \cdot controls_{it}^k + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

waarbij mkb_{it} een indicator is die aangeeft of bedrijf i in jaar t een mkb bedrijf is; en de rest van de variabelen hetzelfde zijn als hierboven. De ρ^1 -parameter geeft hier het effect van de innovatiebox voor het grootbedrijf (de referentiecategorie); de ρ^2 -parameter geeft het verschil in het effect tussen grootbedrijf en mkb; en de som van de ρ -parameters geeft het effect voor het mkb. Dit model wordt gebruikt in Tabel 5.7.

Schatting van dynamische effecten

Ook kan het effect van de innovatiebox variëren over de tijd. Eén manier van variatie in het effect over de tijd is dat er verschillende effecten zijn voor elk jaar sinds een bedrijf de innovatiebox is gaan gebruiken. Deze 'jaar-van-gebruik'-specifieke effecten zijn te schatten met de volgende specificatie:

$$uitkomst_{it} = \sum_j \varphi_j \cdot innovatiebox_{it} \cdot \mathbb{I}_j + \sum_k \gamma^k \cdot controls_{it}^k + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

waarbij \mathbb{I}_j een set van $j = 1, \dots, 10$ dummy indicatoren is voor het aantal jaren sinds een bedrijf de innovatiebox is gaan gebruiken; en de rest van de variabelen hetzelfde zijn als hierboven. De φ_j -parameters geven het effect van de innovatiebox in het j -de jaar van gebruik. Dit model wordt gebruikt in Figuur 5.12

Een tweede manier van variatie in het effect over de tijd is het meenemen van effecten in het jaar voordat een bedrijf de innovatiebox start te gebruiken en het jaar nadat een bedrijf daarmee stopt. Hiervoor wordt de volgende specificatie gebruikt:

$$uitkomst_{it} = \sigma^1 \cdot innovatiebox_{it}^{voor} + \sigma^2 \cdot innovatiebox_{it}^{tijdens} + \sigma^3 \cdot innovatiebox_{it}^{na} + \sum_k \gamma^k \cdot controls_{it}^k + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

waarbij $innovatiebox_{it}^{voor}$, $innovatiebox_{it}^{tijdens}$ en $innovatiebox_{it}^{na}$, respectievelijk dummy indicatoren zijn voor of een bedrijf i in jaar t een jaar voor, de jaren tijdens of het jaar na gebruik van de innovatiebox zit. De σ -parameters geven de effecten van de innovatiebox voor deze drie verschillende periodes. Dit model wordt gebruikt in Figuur 5.12

Schatting van spill-over effecten

Naast directe effecten op de S&O bij het gebruikende bedrijf zelf kan de innovatiebox ook leiden tot spill-overeffecten op de S&O van andere bedrijven. Dit kan enerzijds worden veroorzaakt doordat innovatieve activiteiten bij het ene bedrijf middels *kennisspill-overs* kan leiden tot meer innovatieve activiteiten bij het andere bedrijf, of doordat innovatieve activiteiten bij het ene bedrijf leiden tot meer innovatie activiteiten bij het andere bedrijf doordat zij een *verhoogde concurrentiedruk* ervaren. Onze focus ligt hierbij op de (eerste-orde) spillover effecten op R&D (uitgaven), onder andere omdat deze effecten de input vormen voor de BFTB-berekening.

De spill-overeffecten kunnen middels hetzelfde *difference-in-difference model* worden geschat, door een extra dummyvariabele op te nemen voor gebruik van de innovatiebox door een 'nabijgelegen' bedrijf:

$$uitkomst_{it} = \beta^1 \cdot innovatiebox_{it}^{zelf} + \beta^2 \cdot innovatiebox_{it}^{nabij} + \sum_k \gamma^k \cdot controls_{it}^k + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

waarbij $innovatiebox_{it}^{nabij}$ een dummyvariabele is die aangeeft of een bedrijf in de nabijheid van bedrijf i in jaar t gebruikmaakt van de innovatiebox; en de overige variabelen hetzelfde zijn als hierboven. De β_1 -parameter geeft het directe effect van de innovatiebox, terwijl de β_2 -parameter het indirecte (spill-over)effect meet. Dit model wordt gebruikt in Tabel 5.9.

Bijlage D Beknopte samenvatting wetenschappelijke studies

Ciaramella (2023)

Landen met een patent box trekken significant meer overdrachten van patenten aan binnen een onderneming na de invoering van de regeling in vergelijking met daarvoor. Het effect is persistent en blijft niet beperkt tot het jaar van invoering.

Hogere belastingen op inkomsten uit patenten in het land van herkomst, lagere belastingen in het land van bestemming, en een groter verschil tussen de belastingtarieven van twee landen zorgen voor meer octrooiverplaatsingen binnen een bedrijf richting het land met het laagste tarief. Het effect wordt gedreven door zeer grote bedrijven. Een stijging met één procentpunt van het belastingtarief op inkomsten uit patenten gepaard gaat met een daling van 7,6 procent in intragroepsverplaatsingen naar dat land. De effecten zijn groter voor patenten met hoge verwachte inkomsten. Belastingmaatregelen die de voordelen van verplaatsingen beperken, zoals bronbelasting op royaltybetalingen en Controlled Foreign Company-regels, beïnvloeden de kans op verplaatsing negatief.

Alstadssædter ea (2015)

Het effectieve belastingtarief dat bedrijven betalen op inkomen uit patenten (bestaande uit het reguliere tarief minus de voordelen uit de patent box) heeft een positief effect op het aantal registraties van patenten in een land. Het effect verschilt wel per industrie. De effecten zijn groter voor patenten met hoge verwachte inkomsten.

Het belastingvoordeel dat een patent box biedt, heeft een significant positief effect op het aantrekken van patenten. De grootte van het effect verschilt per sector. Voor elk procentpunt stijging van het belastingvoordeel, neemt het aantal octrooien in het betrokken land met respectievelijk 11,8 procent, 8,6 procent en 17,0 procent toe voor de farmaceutische industrie, de ICT-industrie en de auto-industrie.

Beslissingen over waar patenten te registreren blijken ook gevoeliger te zijn voor de belastingvoordelen die worden geboden door octrooiboxen wanneer deze een groot bereik hebben wat betreft de soorten intellectueel eigendom die eronder vallen en wanneer zij hun voordeel toekennen aan reeds bestaande octrooien, verworven octrooien, en/of ingebedde royalty's.

Ze vinden geen relatie tussen de belastingvoordelen van een patent box in een land en de R&D-activiteiten in dat land zoals gemeten door het aantal uitvinders die een multinational in het betreffende land registreert.

Baumann ea (2020)

Een significant deel van de gepatenteerde technologieën is eigendom van vestigingen van een bedrijf in een belastingparadijs, terwijl de fractie "in het buitenland uitgevonden" octrooien in economieën met een hoog belastingtarief klein is.

Ook sorteren multinationale ondernemingen systematisch hoogwaardige (laagwaardige) octrooien systematisch naar laagbelastende (hoogbelastende) landen. De prikkels om patenten te verschuiven van het land waar de R&D plaatsvindt naar een land met lage belastingen neemt toe met de waarde en het winstpotentieel van het patent

zoals gemeten aan de hand van de familie grootte, het aantal voorwaartse citaties en het aantal technologieklassen op de octrooiaanvraag.

Gaessler ea (2021)

Op basis van geaggregeerde regressies voor een land, vinden de auteurs geen effect van de aanwezigheid van een patent box op de overdracht van patenten naar een land. Wel laten de geaggregeerde regressies zien dat het hebben van een patent box de overdracht van octrooien en de bijbehorende inkomsten naar een ander land bemoeilijkt. De resultaten laten ook zien dat wanneer verdere ontwikkeling geen vereiste is van de patent box, er meer overdracht naar het land zal plaatsvinden.

Op basis van regressies op microniveau, concluderen ze dat meer waardevolle octrooien meer kans hebben om te worden overgedragen. Ook dragen multinationals en andere bedrijven octrooien met een grotere kans over naar een land dat een octrooibox invoert. Ook is de reactie op de octrooibox veel groter voor multinationals, die door de aanwezigheid ervan worden aangezet om hun octrooien over te dragen aan groepsleden in het land van de octrooibox.

Op basis van een diff-in-diff schatting van de impact van het hebben van een patent box en het belastingvoordeel dat een patent box biedt, vinden ze geen significant effect op R&D investeringen in een land.

Mohnen ea (2017)

Dit artikel is gebaseerd op de voorgaande evaluatie van de innovatiebox. De auteurs analyseren het effect van de patent box door een diff-in-diff analyse uit te voeren met als behandelde groep bedrijven die gebruikmaken van de innovatiebox en als controlegroep alle andere bedrijven (om een controlegroep te construeren doen ze geen propensity score matching vanwege het gebrek aan controlevariabelen om een goede matching procedure toe te passen). Ze doen een cohort-analyse waarbij ze verschillende jaargangen apart behandelen omdat het vermoeden bestaat dat het effect per jaar verschilt. Ook nemen ze anticipatie-effecten mee, waarbij bedrijven bij hun investeringen in de periode dat ze nog geen gebruikmaken van de patent box, wel al hun R&D investeringen aanpassen omdat ze anticiperen op de extra winst die ze gaan realiseren dankzij het belastingvoordeel dat de innovatiebox oplevert.

De studie vindt significant positieve effecten van het gebruik van de innovatiebox op de investeringen in R&D, met een bang-for-the-buck (BFTB) die varieert tussen de 0.07 en 0.84. Over de gehele periode 2008-2012 vinden ze een BFTB van 0.54 zonder anticipatie-effecten en 0.34 met anticipatie effecten.

Bösenberg and Egger (2017)

Kijken naar het effect van de marginale belastingdruk op winst uit R&D- investeringen of het indienen van aanvragen voor en handelen in octrooien. Ze doen dit aan de hand van data voor 106 landen tussen 1996 en 2012 en maken daarbij ook een onderscheid tussen wat ze front-end en back-end belastingprikkelers noemen. Sterkere front-end prikkels vergroten de geneigdheid om octrooien in te dienen en te verwerven, en verminderen de geneigdheid om octrooien te verkopen. Sterkere back-end belastingprikkelers leiden tot meer verwerving van octrooien.

Bradley et al. (2015)

De auteurs onderzoeken het effect van een patent box op octrooiaanvragen door uitvinders en aanvragers. Ze nemen daarbij mee of het uitvindersland en het eigenaarsland verschilt. Zij vinden dat een lager belastingtarief voor de patent box samenhangt met een toename van binnenlandse octrooiaanvragen door uitvinders. Dit effect blijft echter beperkt tot octrooien waarvan de uitvinders en octrooihouders in hetzelfde gastland gevestigd zijn. Ze

vinden een toename van nieuwe octrooiaanvragen met een gemiddelde van ongeveer 3 procent voor elke daling van 1 procentpunt in het belastingtarief. Het aantal nieuwe octrooiaanvragen met een grensoverschrijdende hertoewijzing van octrooibezit lijkt grotendeels ongevoelig voor introductie van een patent box.

Koethenbuerger et al. (2018)

De auteurs identificeren bedrijven in patent boxregimes met reeds bestaande octrooien voorafgaand aan de invoering van deze regimes. Ze vinden dat lokale filialen van multinationals in landen met een patent boxregime die direct of indirect octrooien bezitten gemiddeld 8,5 procent meer winst vóór belasting maken dan filialen die dat niet doen. Voor binnenlandse filialen is dit 3,5 procent.

Aangezien binnenlandse filialen geen gebruik kunnen maken van belastingverschillen tussen landen om hun winst vóór belasting te verhogen, wijst de schatting voor binnenlandse bedrijven volgens de auteurs op een productiviteitseffect van octrooiboxen. De auteurs ontlede op deze manier het effect op multinationals in een productiviteitseffect van 3,5 procent en een winstverschuivingseffect van 5 procent.

Het verschil in winst tussen de behandelde en de controlegroep verdwijnt als de octrooiboxregeling het belastingvoordeel in verband met intellectuele eigendom alleen toekent aan nieuw gecreëerde octrooien (waardoor reeds bestaande of verworven octrooien in wezen worden uitgesloten).

Bornemann et al. (2018)

Met behulp van een difference-in-differences design vergelijken de auteurs de octrooiactiviteiten van Belgische bedrijven met toegang tot de IP-box met de octrooiactiviteiten van controlebedrijven zonder toegang tot de IP-box (eerste verschil) rond de invoering ervan in België in 2008 (tweede verschil).

Als controlegroepen voor de octrooiactiviteiten gebruiken ze Duitse, Zweedse en Franse bedrijven voor en na de hervorming. Deze landen hebben geen IP-box ingevoerd tijdens de steekproefperiode. Ze vinden dat de octrooiaanvragen in België toenemen van 0,4 tot 1,8 procent, en dat de octrooiverleningen toenemen van 0,4 tot 5,1 procent, terwijl de octrooikwaliteit afneemt.

Om de effecten van de invoering van een IP-box op de hooggeschoolde werknemers van bedrijven te testen, vergelijken ze de werkgelegenheid en belastingtarieven voor octrooierende bedrijven ten opzichte van niet-octrooierende bedrijven in België voor en na de hervorming. Ze vinden een stijging van de hooggeschoolde werkgelegenheid na de invoering van de IP-box, rekening houdend met de algemene werkgelegenheidsniveaus. In de steekproefondernemingen bedraagt het gemiddelde (mediaan) aantal hooggeschoolde werknemers vóór de invoering 17,6 (6) en 32,6 (8) na de invoering.

Chen et al. (2019)

Op basis van een gematchte steekproef (nearest neighbor propensity score matching) van Europese multinationals die in Europa actief zijn, vinden de auteurs aanwijzingen dat ondernemingen na de invoering van patent boxregelingen die de grootste belastingvoordelen opleveren, minder inkomsten naar het buitenland verschuiven. Het bestaan van patent boxen gaat gepaard met hogere investeringen in vaste activa en meer werkgelegenheid dan de controleobservaties. Deze effecten blijven echter beperkt tot landen met relatief grote patent box belastingvoordelen. In deze landen nemen de kapitaaluitgaven met 4,4 procent en de werkgelegenheid met ongeveer 14,4 procent toe na de invoering van de patent box.

Schwab en Todtenhaupt (2021)

De auteurs gebruiken gegevens over R&D-activiteiten op basis van succesvolle patentregistraties van een groot aantal multinationale ondernemingen om het effect van de introductie van een patent box te onderzoeken. Ze vinden dat multinationale ondernemingen in landen zonder patent box hun R&D-activiteiten verhogen zodra de multinationale onderneming toegang heeft tot een patent box in het buitenland. Binnen een multinationale onderneming met een land dat een patent box, doet volgens de auteurs de productie van octrooien met ongeveer 18 procent toenemen. Patent boxen die de multinationale ondernemingen verplichten hun R&D-activiteiten te verplaatsen, hebben gemiddeld geen significant grensoverschrijdend effect.

Karkinsky and Riedel (2012)

De auteurs analyseren de relatie tussen het aantal octrooiaanvragen en de effectieve belastingtarieven op inkomsten uit intellectueel eigendom op nationaal niveau. Zij vinden een negatief verband en interpreteren. Afhankelijk van de specificatie vermindert een verhoging van het vennootschapsbelastingtarief met 1 procentpunt het aantal octrooiaanvragen met 3,5 procent tot 3,8 procent. De auteurs concluderen dat hun bevindingen suggereren dat multinational ondernemingen de neiging hebben om de locatie van hun bedrijfsoctrooien te kiezen ten gunste van filialen in landen waar een laag belastingtarief is.

Griffith ea (2014)

De auteurs schatten een keuzemodel dat voorspelt hoe bedrijven hun keuze om een patent in een bepaald land aan te vragen afhangt van de hoogte van de bedrijfsbelasting. De auteurs nemen daarbij aan dat het effectieve belastingtarief op intellectueel eigendom in de periode die ze beschouwen ongeveer gelijk is aan het standaardtarief. Ze vinden de elasticiteiten van het aandeel patenten dat gealloceerd wordt in een bepaald land voor 14 Europese landen en de US als functie van de hoogte van de bedrijfsbelasting. Op basis van het keuzemodel dat ze zo geschat hebben, kunnen ze een modelmatige voorspelling doen hoe de locatie waar intellectueel eigendom wordt geregistreerd verandert als bepaald beleid wordt doorgevoerd. Ze concluderen dat een preferentiële fiscale behandeling van inkomsten uit octrooien waarschijnlijk aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de locatie van van nieuwe intellectuele eigendom en kan leiden tot lagere belastinginkomsten.

Rowe-Brown en James (2020) - Evaluatie octrooiibox het Verenigd Koninkrijk

De auteurs koppelen gegevens op bedrijfsniveau van Bureau van Dijk aan belastinggegevens over patent box claims en gegevens van het Britse bureau voor intellectuele eigendom (IPO). Ze construeren een controlegroep door propensity-score-matching om het effect van de Britse octrooiibox op kapitaalinvesteringen op bedrijfsniveau te beoordelen met behulp van een difference-in-differences-benadering. Ze vinden dat bedrijven die gebruikmaken van de octrooiibox hun investeringen in de periode na de invoering met ongeveer 10 procent verhogen. De auteurs geven ook aan dat er effecten zijn die ze niet meenemen en dat er dus sprake kan zijn van een onderschatting van het effect.

Dumont (2022) - Evaluatie octrooiibox België

De belastingaftrek voor octrooi-inkomsten, die in België in 2008 werd ingevoerd, werd in 2016 vervangen door een belastingaftrek voor innovatie-inkomsten, in overeenstemming met de BEPS-richtlijnen van de OESO. De auteur vindt robuuste aanwijzingen van verdringingseffecten. De innovatie-inkomensaftrek financiert R&D-uitgaven die ondernemingen zonder de belastingaftrek zelf ook zouden financieren. Dat houdt in dat de belastingaftrek voor innovatie-inkomsten O&O-uitgaven lijkt te financieren die ondernemingen zonder de steun zelf zouden financieren.

Bijlage E Interviewrespondenten

Tijdens dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Mevrouw Angelique Beek-van Doremaele (ASML);
- Mevrouw Emmeke Hulshof (ASML);
- De heer Gaby Bes (ASML);
- De heer Jos Benschop (ASML);
- De heer Arthur Gimes (BDO);
- Mevrouw Eefje de Vries (BDO);
- De heer Andre Kolner (Belastingdienst);
- De heer Arjen Derks (Belastingdienst);
- De heer Boris de Best (Belastingdienst);
- De heer Falco Spelt (Belastingdienst);
- De heer Frank Uijl (Belastingdienst);
- De heer Jeroen Zegeling (Belastingdienst);
- De heer Martin de Graaf (Belastingdienst/ministerie van Financiën);
- De heer Migchel Migchelsen (Belastingdienst);
- Mevrouw Wendy van der Meijde-Bosveld (Belastingdienst);
- De heer Maurice Hoogeveen (Booking.com);
- De heer Roland Rietberg (Booking.com);
- De heer Arjan Lejour (CPB);
- De heer Ben Kiekebeld (EY);
- De heer Robert Trijsburg (ministerie van Financiën);
- De heer Walter Tromp (JASA);
- De heer Martijn van Riet (Johnson & Johnson);
- De heer Hans Kuijpers (NFIA);
- De heer Erik Fredriks (NXP);
- De heer Paul van Sloun (NXP);
- Mevrouw Ana Cinta Gonzalez Cabral (OESO);
- Mevrouw Silvia Appelt (OESO);
- De heer Ben Tax (Rijk Zwaan);
- De heer Rob Roelofs (Rijk Zwaan);
- De heer Jan Bouwman (RUG);
- De heer Robert Schaart (RVO);
- De heer Dirk Jan Sinke (VNO-NCW);
- De heer Thomas Grosfeld (VNO-NCW).

Bijlage F Interviewprotocol

De onderstaande vragen vormen gezamenlijk het interviewprotocol voor deze evaluatie. Afhankelijk van de ervaring en expertise van de gesprekspartners is een subset van deze vragenlijst geselecteerd voor ieder interview.

Introductie en betrokkenheid bij de innovatiebox

1. Kunt u uzelf kort introduceren en uw betrokkenheid bij de innovatiebox toelichten?
2. De innovatiebox bestaat meer dan tien jaar. Wat ziet u als de belangrijkste voordelen/nadelen van het instrument? Wat zijn de belangrijkste verbeteringen/verslechtingen?
3. Hoe beoordeelt u de veranderingen n.a.v. Base Erosion and Profit Shifting?
4. Ziet u belangrijke trends in het gebruik van de innovatiebox?

Feitelijke vragen

5. Hoe beoordeelt u de toegankelijkheid van de innovatiebox in het algemeen? Hoe toegankelijk is de innovatiebox voor het mkb? In welke mate vormen de S&O-verklaring en het juridische ticket (voor grootbedrijven) een extra barrière?
6. Hoe heeft u de omvang van de voordelen bepaald voor de innovatiebox voor uw bedrijf (al dan niet voor uw cliënten)? Van welke methode heeft u gebruikgemaakt bij het bepalen van de grondslag?
7. Indien gebruik is gemaakt van de forfaitaire methode:
 - a. Waarom heeft u gekozen voor de forfaitaire methode?
 - b. Hoe accuraat is toerekening van 25,8% van de winst aan voordeel uit de zelf voortgebrachte immateriële activa bij gebruik van de forfaitaire regeling? Leidt dit tot over/onder-subsidiëring?
 - c. Neemt het bedrag dat kwalificeert voor de innovatiebox na 3 jaar (einde forfait) toe of af?
8. Een deel van de S&O-activiteiten (tot max 50%) mag zijn uitbesteed om toch te spreken van een 'zelf voortgebracht immaterieel activum'. In hoeverre maakt uw bedrijf (al dan niet uw cliënten) hier gebruik van?
9. Is er ook een categorie innovatieve bedrijven die juist niet van de innovatiebox gebruik kan/wil maken? Is daar verandering in opgetreden sinds 2013?
10. In welke mate zit er doorgaans een verschil tussen de aanvraag/claim en de uiteindelijke vaststelling?
11. Wat is het effect van de innovatiebox op het gemiddelde vennootschapsbelastingtarief van bedrijven?

Doeltreffendheid van de regeling

12. Hoe verhouden beide hoofddoelstellingen van de innovatiebox zich tot elkaar? Zijn beide even belangrijk?
13. Worden deze doelstellingen gehaald? Waar blijkt dat uit?
14. Wat is het effect van de innovatiebox op de uitgaven aan R&D en innovatie binnen uw fiscale eenheid? In hoeverre leidt de innovatiebox tot additionele innovaties? Zijn er binnen uw fiscale eenheid vaste afspraken over de benutting van de genoten voordelen?
15. In hoeverre leidt de innovatiebox naar uw mening tot extra R&D en innovatie bij andere bedrijven (spill-overs)? Hoe uit zich dat?
16. In hoeverre heeft de innovatiebox effect op de omvang, het soort en de herkomst van R&D-bedrijven dat naar Nederland verhuist (niet vertrekt) en is de innovatiebox een bepalende factor daarin?
17. In hoeverre is de innovatiebox voor uw onderneming een belangrijke prikkel om R&D-innovaties uit te voeren in Nederland?
18. Hoe verhoudt de innovatiebox zich tot andere vestigingsfactoren (human capital, nabijheid toeleveranciers, toegang kennis etc.)?

19. In hoeverre heeft de innovatiebox effect op de productiviteit in Nederland?
20. In hoeverre heeft de innovatiebox effect op de omvang en het soort werkgelegenheid in Nederland?
21. Heeft u suggesties ter verbetering van de doeltreffendheid of vormgeving van de regeling?

Doelmatigheid van de regeling en de uitvoering

22. Ervaart u specifieke knelpunten bij het gebruik van de innovatiebox?
23. Heeft u gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot een vooroverleg met de Belastingdienst? Waarom wel/niet?
24. Heeft u gebruikgemaakt van externe belasting- en/of subsidieadviseurs? Waarom wel of niet? Kan het zonder?
25. Wat zijn de administratieve lasten (kosten die bedrijf moet maken) van de innovatiebox (uitgedrukt in aantal werkdagen per jaar)?
26. Hoeveel bent u (indien van toepassing) kwijt per jaar aan inhuur externe adviseurs (uitgedrukt in euro's per jaar)?
27. Wat zijn de beleids- en uitvoeringskosten van de regeling voor het ministerie en voor de Belastingdienst (uitgedrukt in FTE per jaar en eventueel per functieniveau)?
28. In hoeverre bent u tevreden over de uitvoering van de regeling door de Belastingdienst (bereikbaarheid, communicatie, helderheid regeling, beoordeling aanvragen, transparantie)?
29. Heeft u suggesties ter verbetering van de uitvoering van de innovatiebox door de Belastingdienst?
30. Heeft u suggesties of aanbevelingen ter verbetering van de microdoelmatigheid van de regeling, ofwel de efficiëntie in termen van administratieve lasten en uitvoeringskosten?
31. Welke andere subsidies en stimulansen voor R&D en innovatie ontvangt u (bijv. PPS-toeslag, WBSO)?
32. Hoe belangrijk is de innovatiebox in verhouding tot WBSO en eventuele andere maatregelen?
33. Hoe verhoudt de innovatiebox zich tot andere elementen van het fiscale vestigingsklimaat van Nederland (deelnemingsvrijstelling, WBSO, 30%-regeling, enz.)?
34. Wat zou het effect zijn van het wegvallen of verminderen van het voordeel uit innovatiebox ?
35. Maakt u ook gebruik van vergelijkbare regelingen in het buitenland? Zijn die meer/minder aantrekkelijk en waarom?
36. Hoe zou de aanspraak op de innovatiebox kunnen worden verminderd (doelgroep, termijn, grondslag, percentage)?
37. Wat is volgens u de meest efficiënte manier om bestaande innovatieve activiteiten te vergroten c.q. de innovatie-intensiteit van bedrijven op te voeren? [interne marge]
38. Wat is volgens u de meest efficiënte manier om extra innovatie te stimuleren van bedrijven die nu nog niet (of niet meer) innoveren? Wat is de meest efficiënte manier om extra innovatieve activiteiten aan te trekken van bedrijven die nu nog niet in Nederland innoveren? [externe marge]
39. Bij een tabula rasa: hoe zou u het liefst de R&D-intensiteit en innovativiteit van de Nederlandse economie verhogen?

Bestuurlijke afstemming/samenwerking

40. Hoe ziet de beleidsmatige betrokkenheid van uw ministerie er bij de innovatiebox uit?
41. Hoe verloopt de afstemming tussen beide ministeries en tussen de ministeries en de Belastingdienst?

Slot

42. Is er een onderwerp rondom de innovatiebox niet aan de orde geweest waarover u toch nog iets kwijt wilt?

Bijlage G Steekproeftrekking en respons survey

Als onderdeel van deze evaluatie is een survey uitgezet onder een experimentele en een controlegroep om verder zicht te krijgen op de aard van S&O-activiteiten die gestimuleerd worden door de innovatiebox, de interactie met andere regelingen, de gedragsadditionaliteit en de ervaren administratieve lasten. Voor deze vragenlijst heeft het ministerie van Financiën een steekproef getrokken uit het bestand van bedrijven die te maken hebben met de innovatiebox (experimentele groep) en met de WBSO (controlegroep). Op basis van deze gegevens (die afkomstig zijn van de Belastingdienst) zijn in totaal 2.000 innovatiebox-gebruikers en 2.000 WBSO-gebruikers geselecteerd om deel te nemen aan de survey. Het ministerie van Financiën heeft deze bedrijven hiertoe schriftelijk uitgenodigd. Box G.1 geeft een meer uitgebreide toelichting op de steekproeftrekking.

Box G.1 Uitleg steekproeftrekking

De volgende stappen zijn gehanteerd bij het trekken van de steekproef:

- vpb-aangiften zijn gekoppeld aan loonaangifte voor WBSO-gebruik en loonsom;
- vpb-aangiften zijn gekoppeld aan adresgegevens;
- Innovatieboxaftrek, loonsom en WBSO-aftrek zijn geaggregeerd op entiteit-niveau;
- Entiteiten waarbij van geen enkele fiscale eenheid een adres bekend is, zijn weggelaten. Ook entiteiten waarvan geen geldig entiteitsnummer bekend is, zijn weggelaten;
- Per entiteit is vervolgens het adres gekozen van de fiscale eenheid met het grootste balanstotaal. Indien er dan nog meerdere mogelijkheden waren, is het adres van de fiscale eenheid met de meeste dochters genomen. Indien dat nog gelijk was, is het adres van de fiscale eenheid met de grootste loonsom gekozen. Indien ook dat gelijk was, is het adres genomen van de fiscale eenheid die innovatiebox- of WBSO-gebruiker is. Indien daar dan nog meerdere mogelijkheden in waren, is de keuze op willekeurige wijze gemaakt;
- Er blijven dan 2.876 entiteiten over die in 2019 de innovatiebox hebben gebruikt (groep 1) en 5997 entiteiten die in 2019 WBSO hebben gebruikt en tussen 2015 en 2019 géén innovatiebox hebben gebruikt (groep 2);
- Van groep 1 zijn de 1.124 entiteiten met de grootste innovatieboxaftrek in 2019 gekozen. Van de resterende entiteiten is 50 procent op willekeurige wijze geselecteerd, zodat er in totaal 2.000 entiteiten uit groep 1 zijn gekozen;
- Van groep 2 zijn de entiteiten gestratificeerd getrokken volgens de tabel uit de vorige evaluatie. Om op een totaal van 2.000 uit te komen, zijn de percentages 10 procent, 50 procent en, 100procent% uit de steekproef van de vorige evaluatie vervangen door 23,3 procent, 100 procent en 100 procent.

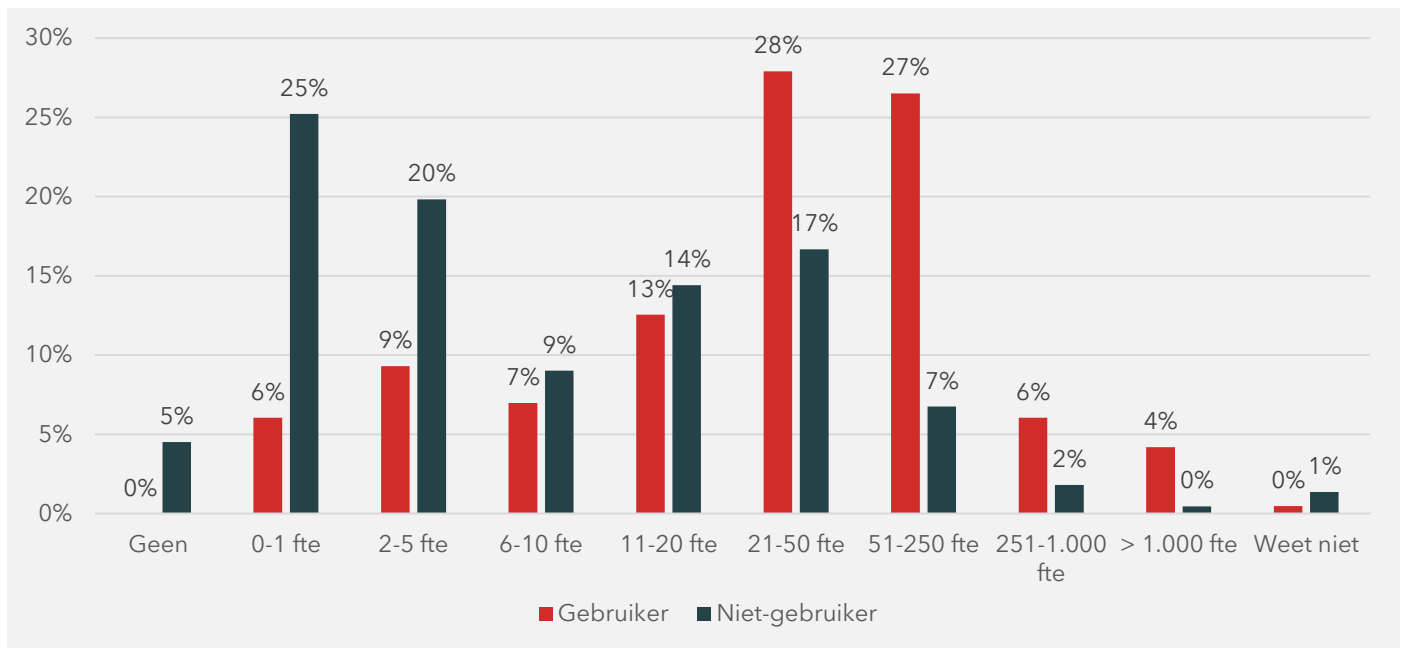
De survey is ingevuld door 437 bedrijven, waaronder 215 gebruikers van de innovatiebox en 222 niet-gebruikers. Dit betreft een response van 10,9 procent en 11,1 procent van de respectievelijke steekproeven. 80 procent van de innovatiebox-gebruikers was in de periode 2017 tot 2022 een kleine belastingplichtige, 12 procent was een grote belastingplichtige en 6 procent was beide. Onder de niet-gebruikers was slechts 3 procent een grote belastingplichtige. 92 procent van de niet-gebruikers was een kleine belastingplichtige en 2 procent was beide.

Tabel G.2 Response op de enquête, uitgesplitst naar karakteristieken van de deelnemende ondernemingen

	Gebruiker	Niet-gebruiker	Totaal
Groot	26	6	32
Klein	173	204	377
Beide	12	5	17
Weet niet	4	7	11
Totaal	215	222	437

Op basis van het aantal fulltime equivalenten (fte) binnen ieder bedrijf is ook gekeken hoeveel micro- (0-10 fte), klein- (11-50 fte), midden- (51-250 fte) en grootbedrijven (>250 fte) hebben gereageerd op de survey (zie Figuur G.2). Van de innovatiebox-gebruikers is 22 procent microbedrijf, 41 procent kleinbedrijf, 27 procent middenbedrijf en 10 procent grootbedrijf. Van de niet-gebruikers is 59 procent microbedrijf, 31 procent kleinbedrijf, 7 procent middenbedrijf en 2 procent grootbedrijf.

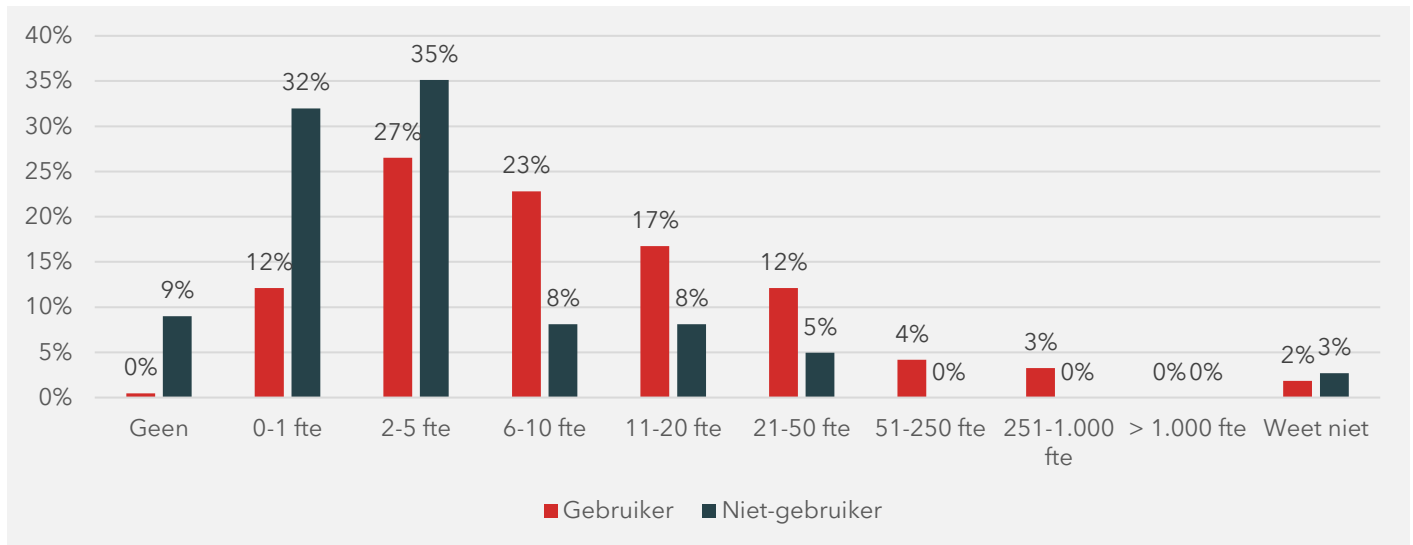
Figuur G.1 Totaal aantal fte van innovatiebox-gebruikers en niet-gebruikers (n_{gebruiker} = 215, n_{niet-gebruiker} = 222)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Ook is gevraagd naar het aantal fte dat is betrokken bij S&O-activiteiten (zie Figuur G.2). Innovatieboxgebruikers hebben gemiddeld gezien meer fte gericht op S&O-activiteiten dan niet-gebruikers. 59 procent van de innovatieboxgebruikers heeft meer dan 5 fte gericht op S&O, ten opzichte van 21 procent van de niet-gebruikers.

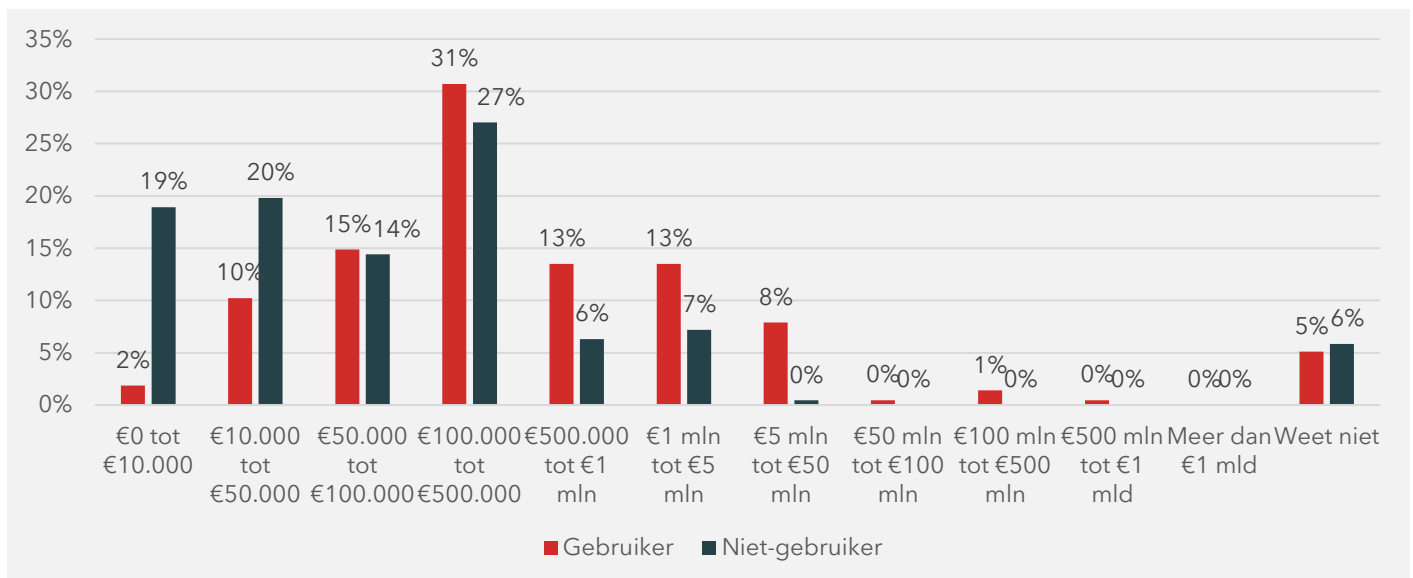
Figuur G.2 Aantal fte gericht op S&O bij innovatieboxgebruikers en niet-gebruikers (n_{gebruiker} = 215, n_{niet-gebruiker} = 222)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Ook de jaarlijks gemiddelde R&D-uitgaven zijn hoger voor bij de innovatiebox-gebruikers dan bij de niet-gebruikers (zie Figuur G.3). 66 procent van de innovatieboxgebruikers geeft minimaal 100.000 euro uit aan R&D-activiteiten, ten opzichte van 40 procent van de niet-gebruikers. Het aantal innovatieboxgebruikers dat maximaal 10.000 euro besteedt aan R&D ligt ook significant lager dan het aantal niet-gebruikers (2 procent t.o.v. 19 procent). De meerderheid van zowel de innovatieboxgebruikers als de niet-gebruikers geeft aan dat zij meer dan 75 procent van hun R&D-activiteiten in Nederland binnen de eigen onderneming uitvoeren (respectievelijk 87 procent en 78 procent).

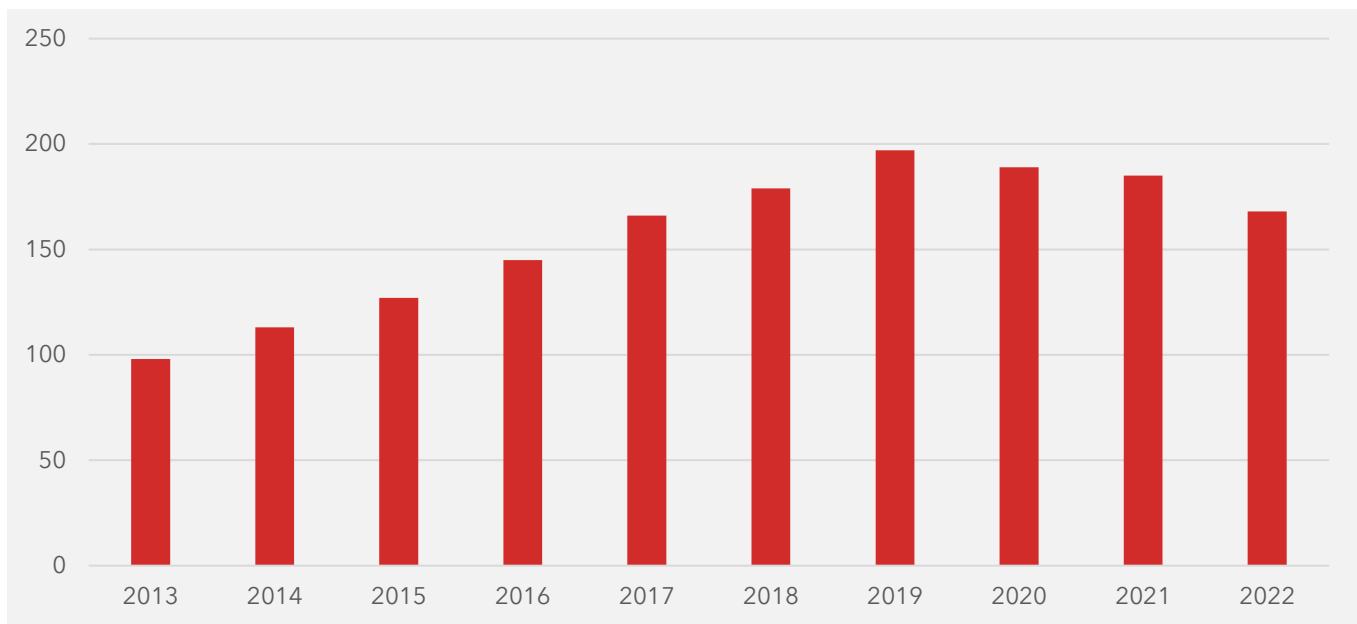
Figuur G.3 Jaarlijks gemiddelde R&D-uitgaven in de periode 2017-2022 (n_{gebruiker} = 215, n_{niet-gebruiker} = 222)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

De onderstaande figuur laat zien in welke jaren de respondenten gebruikmaakten van de innovatiebox. De piek rond 2019 is te verklaren door de wijze van steekproeftrekking (zie Box G.1). Op basis van deze gegevens is gekeken welke bedrijven voor en/of na 2017 (het jaar van de aanpassingen in de innovatiebox) gebruikmaakten van de innovatiebox. De meeste bedrijven geven aan zowel voor als na 2017 gebruik te hebben gemaakt van de innovatiebox (67 procent). 32 procent heeft alleen in 2017 of later hiervan gebruikgemaakt. Slechts 1 procent van de respondenten heeft alleen voor 2017 gebruikgemaakt van de innovatiebox. Mogelijk is de response onder deze groep innovatieboxgebruikers lager aangezien deze bedrijven geen belang meer hebben in de evaluatie van de innovatiebox.

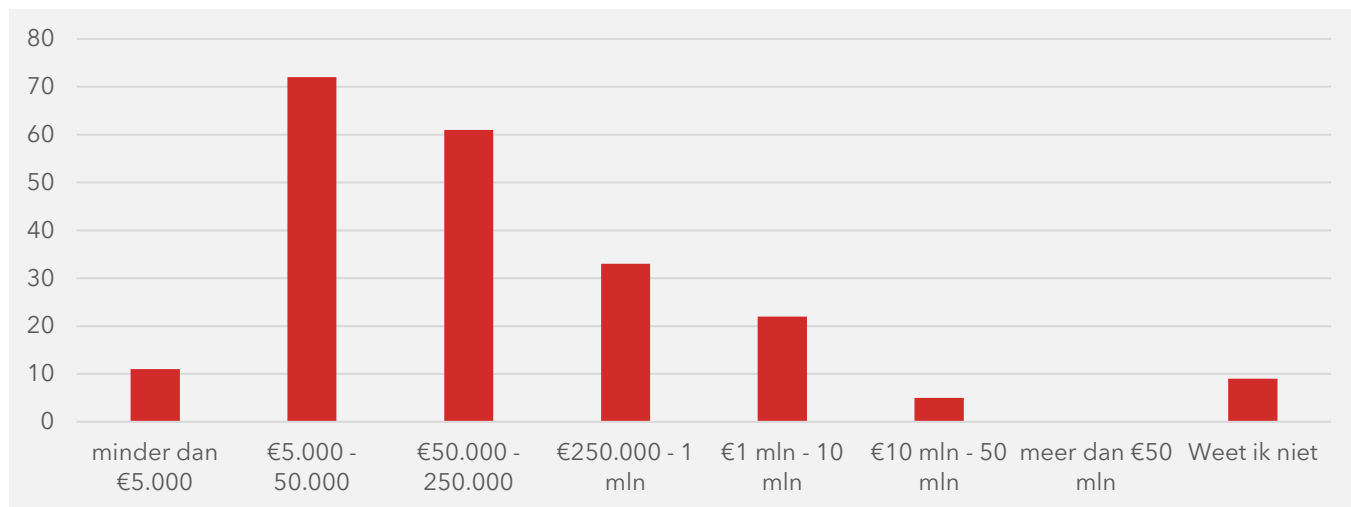
Figuur G.4 Aantal bedrijven dat in ieder jaar gebruikmaakte van de innovatiebox (n = 215)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Figuur G.5 toont het jaarlijks verkregen voordeel van innovatieboxgebruikers als gemiddelde over de periode 2017 tot 2022. Een meerderheid ontving jaarlijks gemiddeld euro 5.000 tot euro 50.000 (34 procent) of euro 50.000 tot euro 250.000 (29 procent). Geen enkel bedrijf dat deelnam aan de survey heeft jaarlijks gemiddeld meer dan euro 50 miljoen ontvangen.

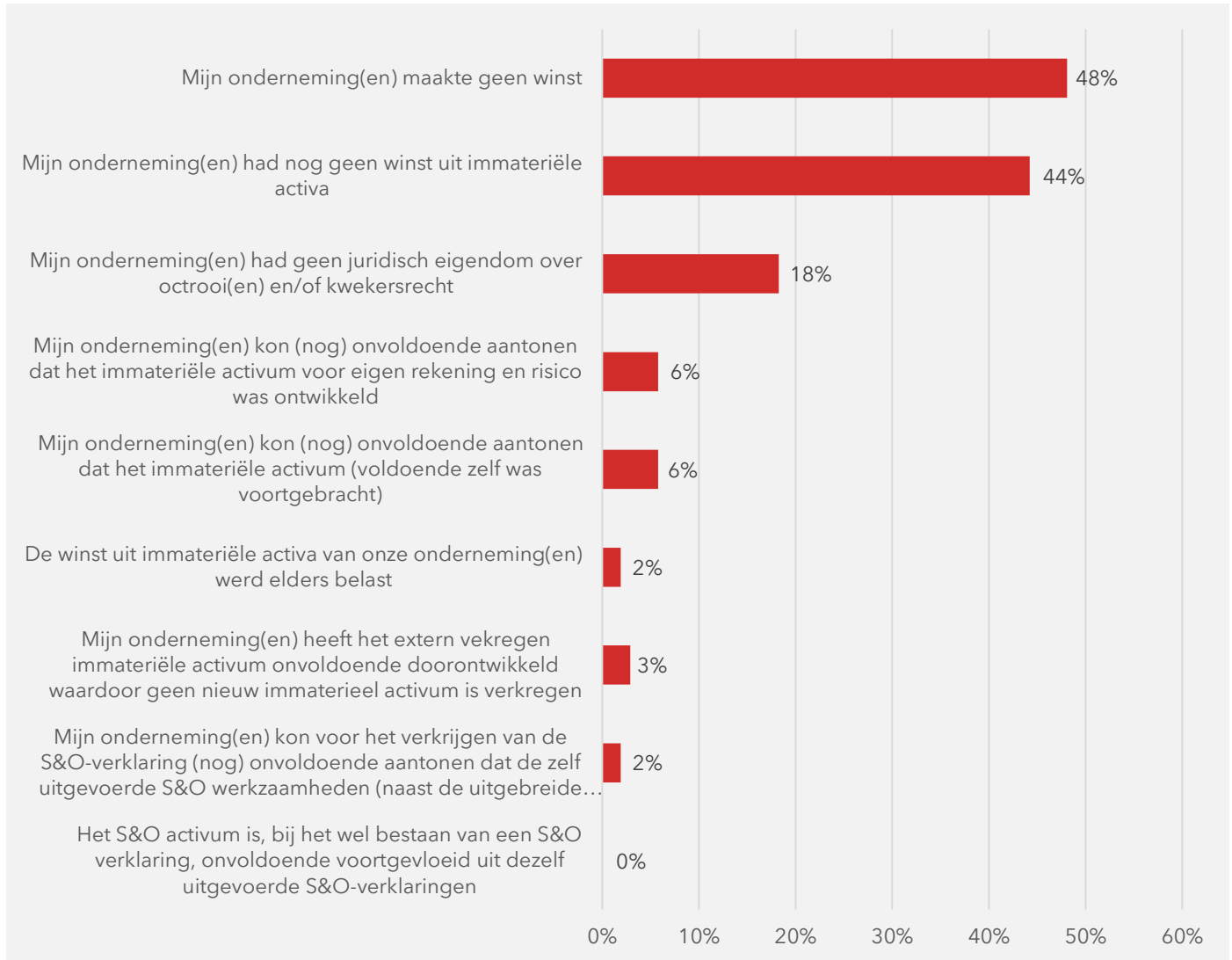
Figuur G.5 Gemiddeld jaarlijks verkregen voordeel van innovatiebox-gebruikers (n = 213)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

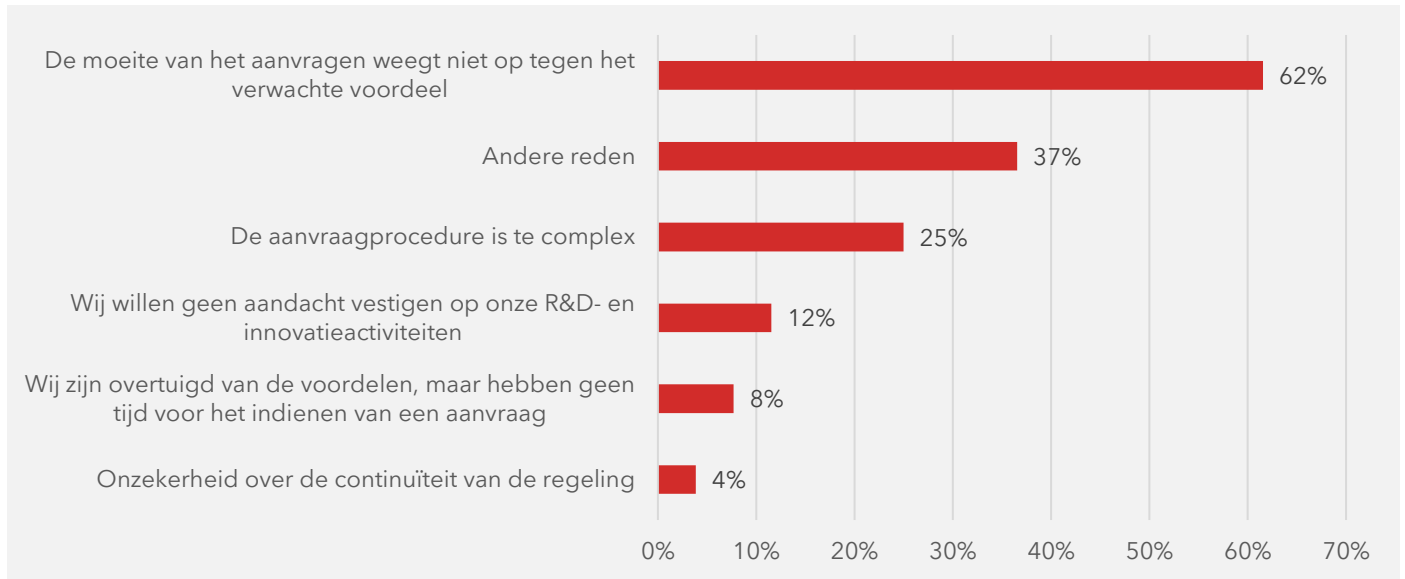
Bijlage H Aanvullende uitsplitsingen survey

Figuur H.1 Criteria waaraan bedrijven niet voldeden waardoor zij in de periode 2017 tot 2022 geen gebruikmaakten van de innovatiebox (n = 104)



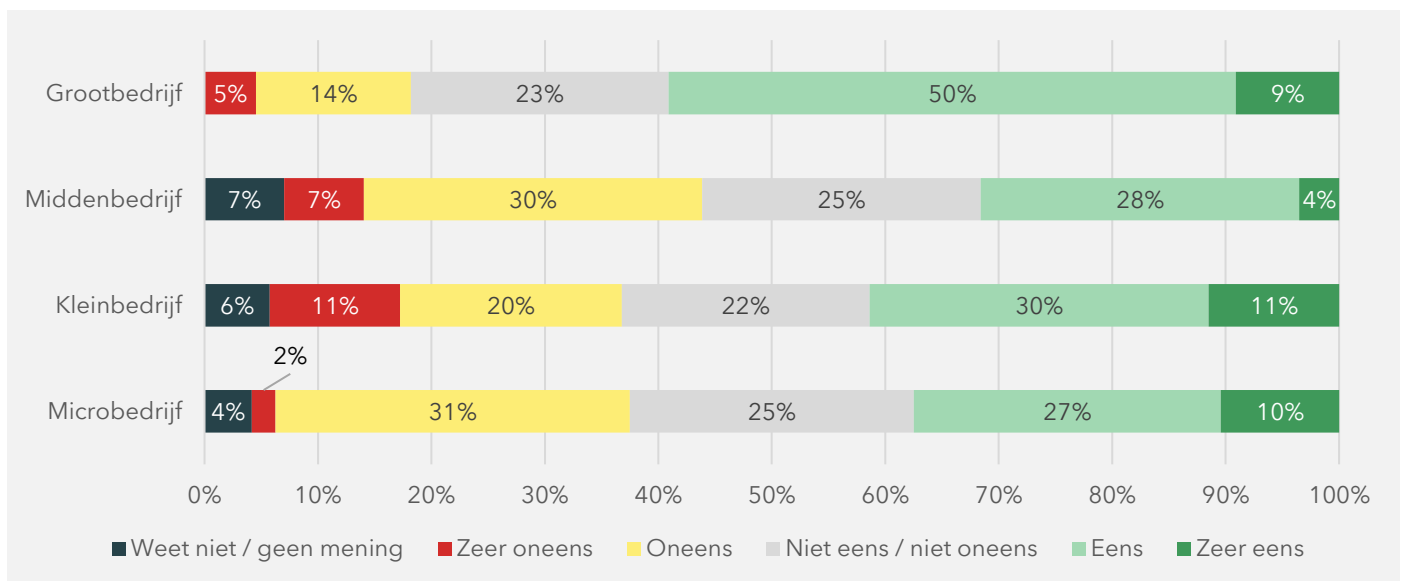
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Figuur H.2 Redenen waarom bedrijven bewust geen gebruikmaakten van de innovatiebox (n = 52)



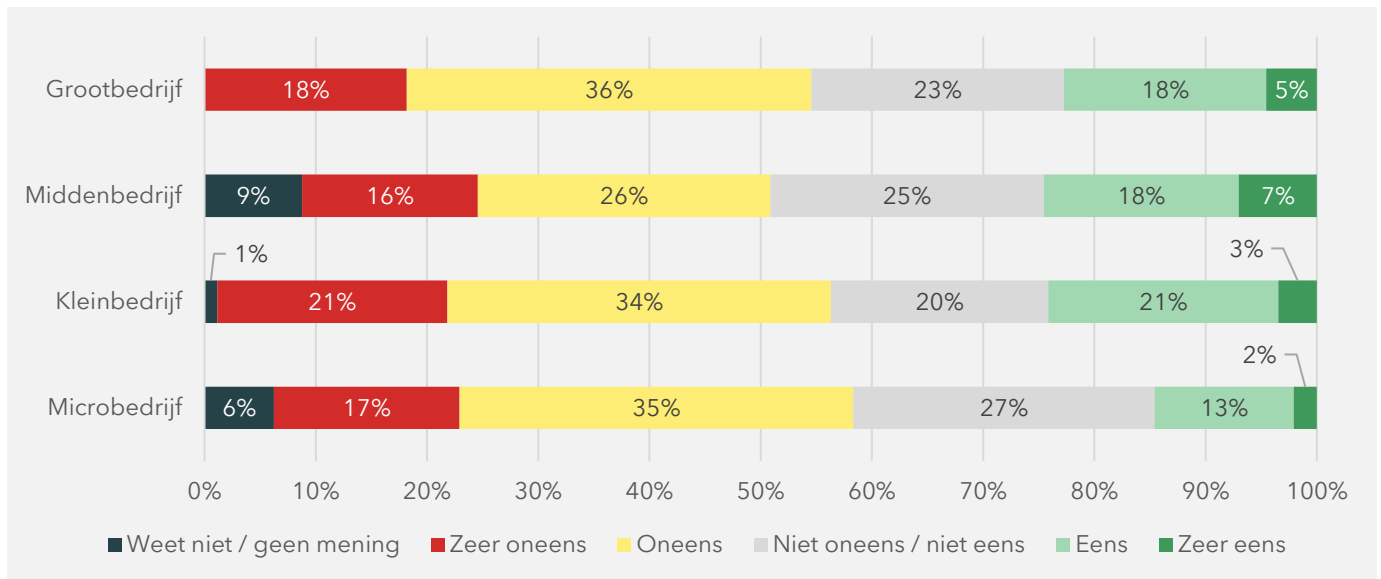
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Figuur H.3 Aandeel van de innovatiebox-gebruikers dat bij investeringskeuzes vooraf rekening houdt met mogelijk toekomstig belastingvoordeel (n = 215), uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



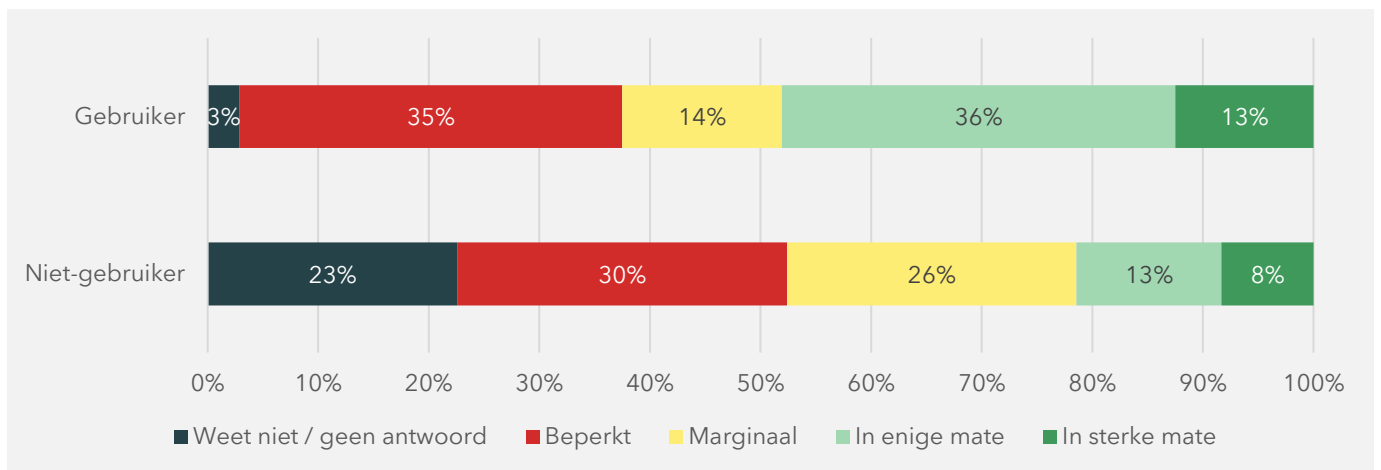
Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Figuur H.4 Aandeel van de innovatieboxgebruikers dat vindt dat de innovatiebox substantieel bijdraagt aan de vestigingskeuzes van hun onderneming (n = 214), uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (n_{grootbedrijf} = 22, n_{middenbedrijf} = 57, n_{kleinbedrijf} = 87, n_{microbedrijf} = 48)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Figuur H.5 Oordeel van gebruikers en niet-gebruikers over de mate waarin de innovatiebox de locatiekeuze voor het starten of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten beïnvloedt (n_{gebruiker} = 104, n_{niet-gebruiker} = 84)



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Dialogic

Bijlage I Toetsingskader Fiscale Regelingen

Is sprake van een heldere probleemstelling?

De regeling kent een expliciete probleemstelling die bestaat uit twee elementen en ook in de beleidsstukken is terug te vinden, zoals besproken in sectie 2.2.1: (1) het verbeteren van het vestigingsklimaat en (2) het stimuleren van technische innovatie.

Met betrekking tot het vestigingsklimaat is niet helder hoe dit geoperationaliseerd moet worden. Een relevant element hierin is dat het vestigingsklimaat in de praktijk geen absoluut, maar een relatief begrip is: of het vestigingsklimaat in Nederland 'goed' is, hangt af van het beleid dat in het buitenland wordt gevoerd. Dit betekent dat het vestigingsklimaat geen statisch, maar een dynamisch begrip is.

Met betrekking tot het stimuleren van technische innovatie komt uit de beleidstheorie komt naar voren dat de kennisspill-overs die gepaard gaan met technische innovatie en de mate waarin deze niet worden geïnternaliseerd, de kernprobleemstelling vormen waar het beleid zich op richt met betrekking tot probleemstelling (2). In die zin in de probleemstelling helder. Wel is er onduidelijkheid over hoe het begrip technische innovatie in de evaluatie geoperationaliseerd moet worden: wat classificeert in de praktijk als investeringen die gestimuleerd moeten worden met de innovatiebox? Betreft dit alle R&D-investeringen, of meer specifiek een subset van die investeringen, waarbij S&O-investeringen in ieder geval classificeren als investeringen die technische innovatie als doel hebben, zoals de memorie van toelichting³⁰¹ lijkt te suggereren. Neem bijvoorbeeld activiteiten die ondernomen moeten worden om innovatie verder te commercialiseren, zoals het bouwen of inrichten van apparatuur bestemd voor toepassing in de praktijk. Dit zijn kosten die bedrijven classificeren als R&D. Echter, deze activiteiten brengen geen of veel beperktere kennisspill-overs met zich mee. Overigens heeft de OECD het begrip R&D gedefinieerd en afgebakend in de Frascati Manual van de OECD³⁰², waar het CBS zich op baseert bij de meting van R&D in Nederland. Als de wetgever van mening is dat als R&D-investeringen classificeren als technische innovatie, had ook bij deze definitie aangesloten kunnen worden.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

De doelstelling van de regeling is helder en duidelijk geformuleerd, zoals besproken in sectie 2.2.2. Dat betekent echter niet dat het te bereiken doel ook op een dusdanige manier is gedefinieerd dat dit goed meetbaar is. Dit komt omdat er geen administratieve data van bestedingen aan R&D zijn. Daarnaast is er ook geen eenduidige definitie van wat wel en niet R&D-uitgaven zijn die gestimuleerd zouden moeten worden door de innovatiebox. S&O-uitgaven zijn in het kader van de WBSO duidelijker gedefinieerd en ook zijn er betere microdata van beschikbaar. Het effect op het vestigingsklimaat van de innovatiebox is ook niet eenvoudig meetbaar, mede omdat moeilijk is vast te stellen om welke redenen bedrijven in Nederland actief zijn, actief blijven of hun activiteiten uitbreiden.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

De aard van het probleem (het ontbreken van maatschappelijk gezien voldoende grote financiële prikkels om te investeren in R&D) betekent dat een financiële interventie een belangrijk instrument is om die prikkels (deels) te herstellen. Tegelijkertijd zijn er ook andere manieren om ervoor te zorgen dat bedrijven de spill-overs van hun

³⁰¹ Zie [Memorie van Toelichting Belastingplan 2017, p. 14 | Rijksfinancien.nl](#).

³⁰² Zie [Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development | en | OECD](#)

investeringen in R&D internaliseren, denk daarbij aan wet- en regelgeving rond intellectueel eigendom. Door een sterkere bescherming van intellectueel eigendom worden spill-overs verminderd, hetgeen de noodzaak van het inzetten van andere (al dan niet fiscale) instrumenten kleiner maakt. De wet- en regelgeving rond intellectueel eigendom is overigens vooral in internationaal verband geregeld en kan niet zomaar worden veranderd. Ook is het zo dat de aard van de innovatiebox ervoor zorgt dat zij ex ante reeds winstgevende innovaties nog winstgevender maakt. Innovaties die bedrijven uit zichzelf al winstgevend achten, bijvoorbeeld omdat de kans op succes groot is of omdat de verwachte winsten heel hoog zijn, worden onnodig gestimuleerd door de innovatiebox. Uiteraard zijn er ook investeringen die ex ante zonder de innovatiebox naar verwachting niet winstgevend zijn en die winstgevend worden door de innovatiebox (in economenjargon zijn dit innovaties 'aan de marge'). Het bestaan van een set van innovaties die onnodig gestimuleerd worden, maakt de argumentatie vanuit het bestaan van positieve spill-overs als rechtvaardiging voor het fiscaal subsidiëren van voordelen uit R&D minder overtuigend³⁰³. Hoewel fiscale aspecten zoals de innovatiebox van belang zijn voor een goed vestigingsklimaat, zijn naast financiële prikkels ook andere zaken van belang, zoals blijkt uit de enquête. Respondenten geven aan dat andere factoren zoals beschikbaarheid van personeel, geografische ligging en infrastructuur belangrijker zijn dan de innovatiebox. Tot slot richt de innovatiebox zich op R&D in den brede. Niet alle R&D-investeringen die meegenomen worden in de overzichten van bijvoorbeeld het Rathenau instituut, hebben echter kennisspill-overs. Denk daarbij bijvoorbeeld aan investeringen in gebouwen.

Kan worden aangetoond waarom subsidie de voorkeur verdient boven heffing?

De aard van het probleem betekent dat een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing. Het alternatief van een heffing zou betekenen dat op alle bedrijfsactiviteiten waarbij geen R&D plaatsvinden, een heffing zou moeten worden toegepast. Dit zou onrealistisch en omslachtig zijn en in de praktijk equivalent aan een subsidie. Uit de internationale vergelijking blijkt ook dat geen enkel land een heffing hanteert, hetgeen bovenstaande onderschrijft. Dit geldt zowel voor het stimuleren van R&D-investeringen als voor het verbeteren van het vestigingsklimaat.

Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Er kan niet worden aangetoond dat een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Dit geldt zowel voor de R&D-subsidie als voor het vestigingsklimaat. Andere subsidievormen worden in de praktijk ook toegepast en de BFTB van die subsidies zijn hoger dan die van de innovatiebox. Sommige landen met vergelijkbare of hogere niveau's van investeringen (zoals Zweden) in R&D hebben geen fiscale subsidies voor het doen van R&D. Wel is van belang dat het hele instrumentarium in samenhang moet worden gezien, zowel in het geval van het vestigingsklimaat als in het geval van innovatie. Dat andere landen een andere mix van instrumenten inzetten, betekent dus niet dat een individueel instrument al dan niet overbodig is. In het geval van het vestigingsklimaat, hangt het nut van een directe subsidie ten opzichte van een fiscale subsidie af van het belang dat bedrijven hechten aan het effectieve niveau van de winstbelasting waarmee zij te maken hebben voor hun winstgevende activiteiten die voortvloeien uit een immaterieel activum ten opzichte van een directe subsidie voor specifieke activiteiten. Wij kunnen geen uitspraak hierover doen.

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

De evaluatie vormt onderdeel van de reguliere evaluatiecyclus conform de regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) en is daarmee gewaarborgd.

³⁰³ [Kansrijk Innovatiebeleid p.86 | Cpb.nl](#)

Is een horizonbepaling aan de orde?

Een horizonbepaling in een wet houdt in dat een wet een vaste einddatum heeft en dat het voortbestaan van de wet afhangt van een positief oordeel over de doeltreffendheid van de wet. Er is voor de innovatiebox geen horizonbepaling aan de orde. Dit is ook begrijpelijk aangezien het gaat om een continue noodzaak om R&D en het vestigingsklimaat te stimuleren hetgeen niet slechts een eenmalige inspanning vereist.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-125

ISBN 978-90-5220-347-8

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl