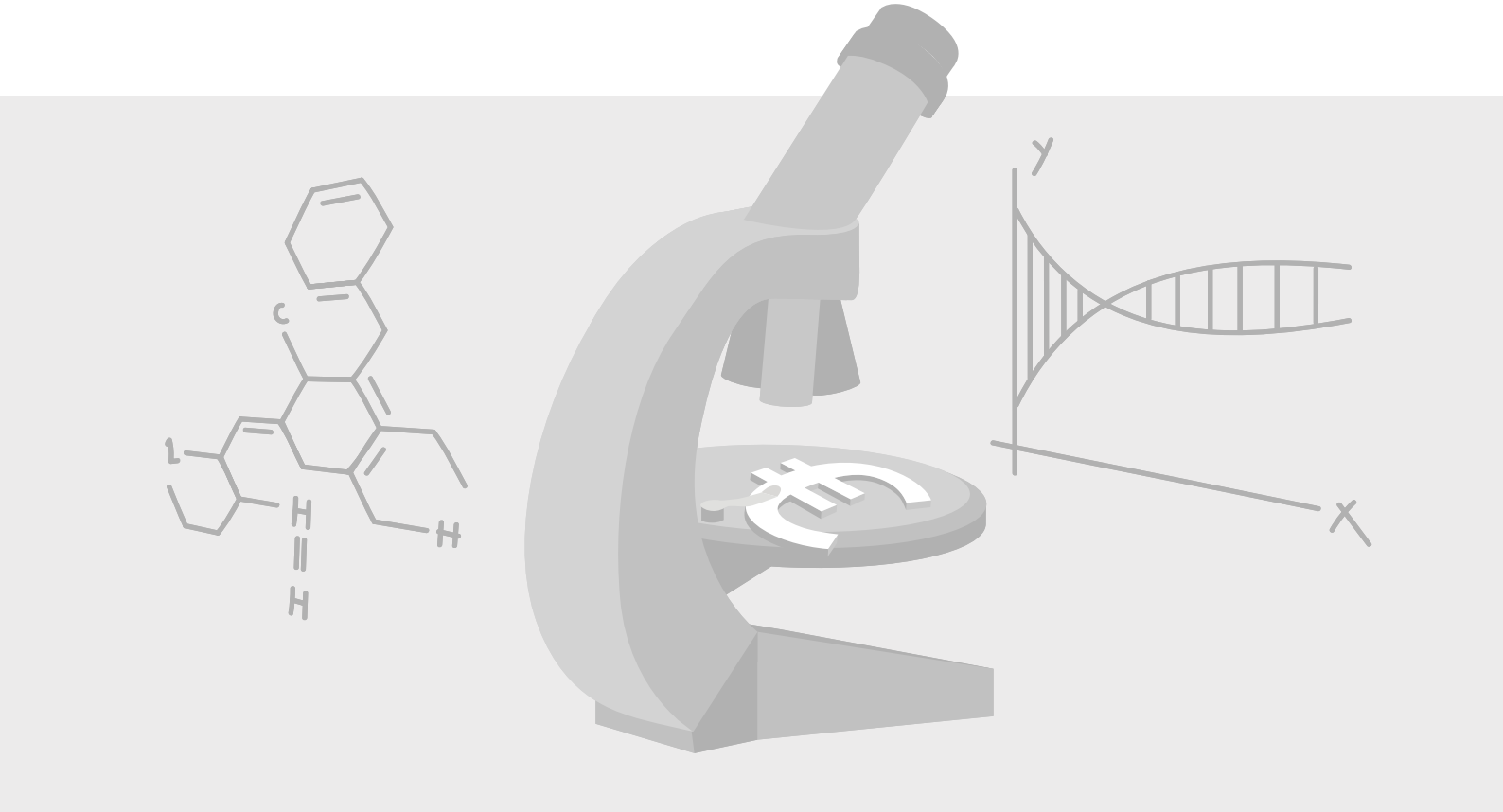
Zvyšují daňové odpočty firemní výdaje na výzkum a vývoj? Česko ve srovnání se zeměmi OECD

PRAHA, PROSINEC 2019



IDEA CERGE EI
PROJEKT NÁRODOHOSPODÁŘSKÉHO ÚSTAVU

Akademie věd České republiky
Strategie AV21
Špičkový výzkum ve veřejném zájmu

Zhruba 2,5 mld. Kč ročně, tedy více než třetina prostředků, které česká vláda vynakládá na podporu výzkumu a vývoje (VaV) ve firmách, má formu daňových odpočtů. Daňové odpočty na VaV jsou v rozvinutých ekonomikách čím dál populárnější a například ve Francii či Belgii tvoří většinu vládní podpory pro firemní VaV. Matěj Bajgar 3. prosince na půdě think-tanku IDEA prezentoval nadcházející zprávu OECD, která ukazuje, do jaké míry daňové odpočty v zemích OECD včetně Česka skutečně motivují firmy k vyšším investicím do VaV nebo jim pouze dávají peníze za VaV, který by firmy uskutečnily i bez daňových pobídek.

Výstupy semináře jsou dostupné zde:
https://idea.cerge-ei.cz/udalosti/

Zvyšují daňové odpočty firemní výdaje na VaV? Česko ve srovnání se zeměmi OECD

Shrnutí prezentace Matěje Bajgara na půdě think tanku IDEA na základě nadcházející zprávy OECD „Efekty daňových odpočtů na výzkum a vývoj a jejich role mezi nástroji inovační politiky“ [1]

Výzkum a vývoj (VaV) představují klíčový zdroj ekonomického růstu. Zhruba 70 % výdajů na výzkum a vývoj v zemích OECD přitom provádí soukromé podniky (v Česku přibližně 60 %). Díky investicím do VaV podniky vytváří inovace, které následně proměňují celá odvětví ekonomiky a zároveň prospívají společnosti.

Bez státní podpory by ovšem podniky investovaly do VaV méně, než by bylo společensky optimální. Firmy, které investují do VaV, jsou schopné zachytit pouze část výnosů ze svých investic (například pomocí patentů), zatímco zbylá část výnosu plyne ve formě pozitivních externalit dalším firmám. Zároveň je pro podniky, zvláště inovativní startupy, často obtížné najít pro investice do VaV financování, protože jejich návratnost je nejistá. Na rozdíl od fyzického kapitálu nelze VaV použít pro zajištění úvěru a podniky se mohou bát sdílet s potenciálními investory příliš informací o svých výzkumných plánech.

Ve vyspělých zemích proto vlády podporují firemní investice do VaV. Přímo financují výzkum ve veřejných výzkumných institucích (vysoké školy či akademie věd), na němž mohou podniky stavět. Kromě toho se ale snaží motivovat vyšší firemní výdaje na VaV i fiskálními stimuly jako jsou dotace (tzv. přímá podpora) anebo daňové odpočty (tzv. nepřímá podpora).

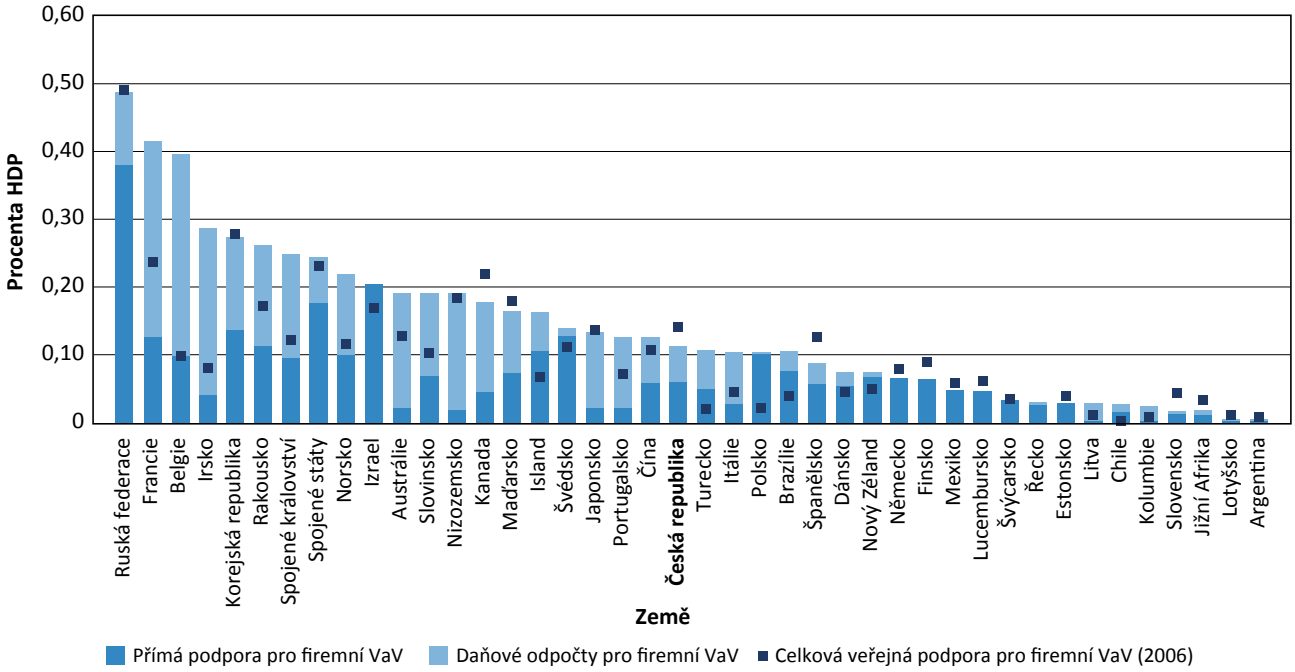
Daňové odpočty napříč zeměmi

Daňové odpočty na VaV v inovačních politikách hrají stále významnější roli. V roce 2016 existovaly ve 30 z 36 členských zemí OECD a šla na ně zhruba polovina veřejných prostředků vynaložených na podporu VaV ve firmách (viz **Graf 1**). Pro srovnání v roce 2000 mělo odpočty pouze 19 zemí a jejich podíl ve veřejné podpoře pro firemní VaV byl pouze třetinový.

Ve srovnání s přímou podporou mají daňové odpočty tu výhodu, že jsou administrativně jednodušší a využívají tržních mechanismů. Nevyžadují, aby firmy sepisovaly žádosti o projekty a následně je pracně hodnotila odborná porota. Místo toho firmám plošně snižují náklady výzkumu a vývoje a tím povzbuzují vyšší investice. Odvrácenou stranou téže mince je, že daňové odpočty neumožňují směřovat veřejnou podporu do projektů, u kterých společenské výnosy obzvláště výrazně převyšují soukromé výnosy. Zároveň i u daňových odpočtů nejsou administrativní náklady zanedbatelné.

1 Appelt, Silvia, Matej Bajgar, Chiara Criscuolo a Fernando Galindo-Rueda. „The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project“, OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, před publikací.

Graf 1. Přímá podpora a daňové odpočty pro firemní VaV, 2016 (% HDP)



Zdroj: OECD (2019), „R&D Tax Incentives: Czech Republic, 2018“, www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-czech-republic.pdf, Directorate for Science, Technology and Innovation, březen 2019.

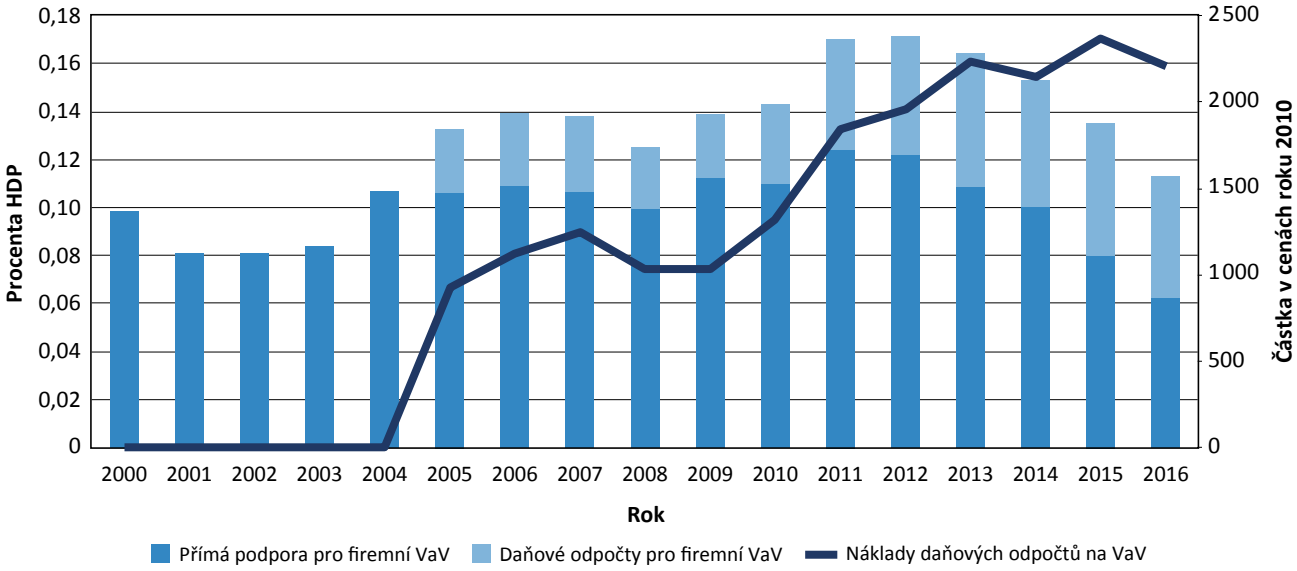
Podniky musí umět prokázat, že dané prostředky byly skutečně vynaložené na VaV. Čelí přitom nejistotě, které výdaje spadají do kategorie VaV a jak dané výdaje posoudí finanční úřad.

Ačkoli základní princip daňových odpočtů na VaV je všude stejný, existují mezi zeměmi velké rozdíly v tom, jak konkrétně jsou odpočty nastavené. Ve většině zemí jsou odpočty založené na celkovém VaV každé firmy, ale například v Portugalsku a Japonsku hrají výraznou roli „inkrementální“ odpočty, počítané pouze na základě nárůstu VaV proti jednomu či více předchozím rokům. Řada zemí také uplatňuje stropy pro uplatnitelné náklady na VaV (např. Norsko, Švédsko), nabízí pro VaV nad určitou úroveň sníženou míru odpočtů (např. Kanada, Nizozemí), nebo nabízí zvýhodněné sazby odpočtů pro malé a střední podniky (Austrálie, Japonsko) nebo mladé firmy (Portugalsko).

Čím dál častěji také daňová podpora pro VaV počítá s firmami, které zatím nevytváří zisk, na nějž by mohly odpočty uplatnit. Tato skupina firem zahrnuje řadu inovativních startupů a zároveň firmy, pro něž je obzvláště těžké získat na investice do VaV financování. Rakousko, Norsko a další země proto umožňují ztrátovým firmám – všem nebo alespoň těm menším – získat hodnotu odpočtů firmou refundace. Belgie a Nizozemí zase vychází z toho, že i ztrátové firmy platí daně a odvody z mezd svých zaměstnanců. Místo běžných odpočtů z daně z příjmu právnických osob proto nabízí odpočty ze zdanění mezd.

Česká republika zavedla daňové odpočty v roce 2005. Podnikům umožňují extra odpočet ve výši 100 % nákladů na VaV. To efektivně znamená, že si firmy mohou odečíst ze zdanitelného zisku náklady na VaV dvakrát, zatímco běžné náklady nesouvisející s VaV se odečítají pouze jednou. Od roku 2014 k 100% odpočtu všech výdajů na VaV přibyl 10% odpočet nárůstu výdajů VaV

Graf 2. Přímá podpora a daňové odpočty pro firemní VaV (2000–2016)



Zdroj: OECD (2019), "R&D Tax Incentives: Czech Republic, 2018", www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-czech-republic.pdf, Directorate for Science, Technology and Innovation, March 2019.

proti předchozímu roku. České daňové odpočty jsou aktuálně nastavené relativně jednoduše. Míra odpočtů je stejná pro všechny podniky bez ohledu na jejich velikost, stáří či objem investic do VaV. Ztrátové podniky mohou odpočty uplatnit v průběhu následujících tří let, ale nemají možnost refundace. Ročně na daňové odpočty pro VaV český stát vynaloží přes dvě miliardy korun (viz **Graf 2**).

Nový přístup k analýze dopadů veřejných politik

Objem veřejných prostředků, který plyne do daňových pobídek pro VaV (v ČR ročně přes dvě miliardy korun), vede k důležitým otázkám. Daří se skutečně daňovým odpočtům povzbudit firmy k vyšším výdajům na VaV? Jak efektivní jsou odpočty v porovnání s přímou podporou? Jak se efektivita odpočtů liší mezi různými typy firem, výzkumnými aktivitami a zeměmi? Tyto otázky se snaží zodpovědět studie OECD, která má vyjít počátkem roku 2020.

Autoři studie účinky daňových odpočtů zkoumají pomocí inovativní metodologie, tzv. „distribuované analýzy mikro dat", která jim umožňuje pracovat s daty na úrovni jednotlivých firem z 21 různých zemí. Hlavním zdrojem dat jsou statistická šetření o VaV, která v každé zemi poskytují reprezentativní obraz o podnicích investujících do VaV. Tato data jsou doplněná administrativními záznamy o tom, které podniky využily daňových odpočtů a jak velké odpočty uplatnily. OECD na studii spolupracovalo s experty v jednotlivých zemích, v případě České republiky s Martinem Manou z ČSÚ a Martinem Srholcem z CERGE-EI. Výzkumníci OECD připravili statistický kód a národní experti ho nechali proběhnout na firemních datech, která jsou důvěrná a v mnoha zemích jinak výzkumníkům nepřístupná nebo přístupná jen za přísných podmínek.

Díky tomuto postupu bylo OECD schopno spojit výhody agregátních studií využívajících mezinárodních dat s výhodami studií, které pro jednotlivou zemi analyzují detailní firemní data. Mezinárodní srovnání dovolilo OECD prozkoumat rozdíly mezi fiskálními pobídkami pro VaV v jednotlivých zemích a udělat odhady, které nejsou specifické pro jednu zemi a podávají reprezentativní obraz efektivity daňových odpočtů pro VaV v rozvinutých zemích. Využití firemních dat zároveň umožnilo podrobnou analýzu mechanismů, jakými odpočty zvyšují investice do VaV, a rozdílných dopadů na různé typy firem. Dále pak výzkumníkům umožnilo odhadnout dopad daňové a přímé podpory v jednotlivých zemích za využití jednotné metodologie.

Studie nabízí dva typy odhadů dopadu daňových odpočtů:

ODHADY NAPŘÍČ ZEMĚMI: První typ porovnává investice do VaV mezi firmami v různých zemích, v různých odvětvích a různé velikosti. Odhaduje přitom vztah mezi celkovými investicemi do VaV u dané skupiny firem a mírou daňové podpory, kterou mají tyto firmy k dispozici. Výsledné odhady pak vypovídají o účincích daňových odpočtů v průměru napříč různými zeměmi, typy firem a odvětvími.

ODHADY NA PRO JEDNOTLIVÉ ZEMĚ: Druhý typ odhadů pak v každé zemi zvlášť porovnává růst VaV u firem, které začnou užívat daňové odpočty, s firmami, které jich nevyužívají. Porovnává přitom vždy podniky, které jsou si s výjimkou užívání daňových odpočtů pro VaV podobné – jsou podobně velké, působí ve stejném makro-sektoru ekonomiky, investují srovnatelnou částku do VaV a shodně využívají či nevyužívají přímou podporu pro VaV.

Jak účinné jsou daňové odpočty pro VaV?

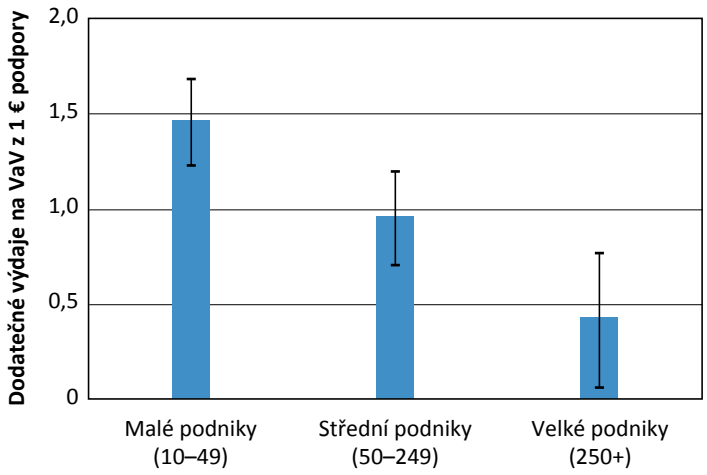
Studie OECD ukazuje, že daňové odpočty VaV ve firmách stimulují. Základní odhady naznačují, že v průměru napříč různými zeměmi a typy firem, 1 € odpuštěných daní vede k 1 euru dodatečných výdajů na VaV. Pokud analýza zohlední, že ne všechny podniky, které investují do VaV využívají odpočtů, odhad vzroste na 1,3 eura VaV z každého eura nevybraných daní. Jinými slovy, podniky do VaV investují jedno euro z odpuštěných daní a přidají k němu 30 centů z jiných zdrojů. Odpočty přitom nejen zvyšují investice do VaV u firem, které už VaV vykonávají, ale také povzbuzují nové firmy, aby se VaV začaly věnovat.

V případě nedostatečného počtu kvalifikovaných výzkumníků by se mohlo stát, že daňové odpočty povedou ke zvýšeným mzdám výzkumných pracovníků spíše než vyšší výzkumné aktivitě. Výsledky OECD ovšem jasně ukazují, že v důsledku daňových odpočtů roste v podnicích počet hodin strávených výzkumnými aktivitami a naopak mzdy výzkumných pracovníků se nemění. Existující analýzy z několika zemí rovněž naznačují, že v reakci na daňové odpočty firmy skutečně zvyšují investice do VaV spíše, než aby jen nově onálepkovaly existující výdaje jako „výzkum a vývoj“.

Účinnost daňových odpočtů se ovšem výrazně liší mezi různými typy firem (viz **Graf 3**). Jedno euro odpuštěných daní vede ke zhruba 1,5 euru dodatečných investic do VaV u malých podniků (10–49 zaměstnanců), ale jen 0,5 euru u velkých podniků (250 zaměstnanců a více). Tento rozdíl přitom nezávisí tolik na celkové velikosti podniků ale na tom, kolik VaV vykonávají. Daňovým odpočtům

Graf 3. Efektivita daňových odpočtů podle velikosti firmy napříč zeměmi

Odhady z mezinárodních dat na úrovni zemí, odvětví a velikostních skupin



Zdroj: OECD. Graf vyznačuje 90% konfidenční intervaly odhadů. Čísla v závorkách uvádí počet zaměstnanců v dané velikostní skupině.

se daří povzbuzovat VaV výrazně lépe u firem, které by bez takové podpory investovaly do VaV relativně nízké prostředky, nebo VaV vůbec nevykonávaly. Naopak u firem, pro které je VaV denním chlebem a v každém případě do něj investují velké prostředky, mají podle výsledků studie daňové odpočty jen malý dopad.

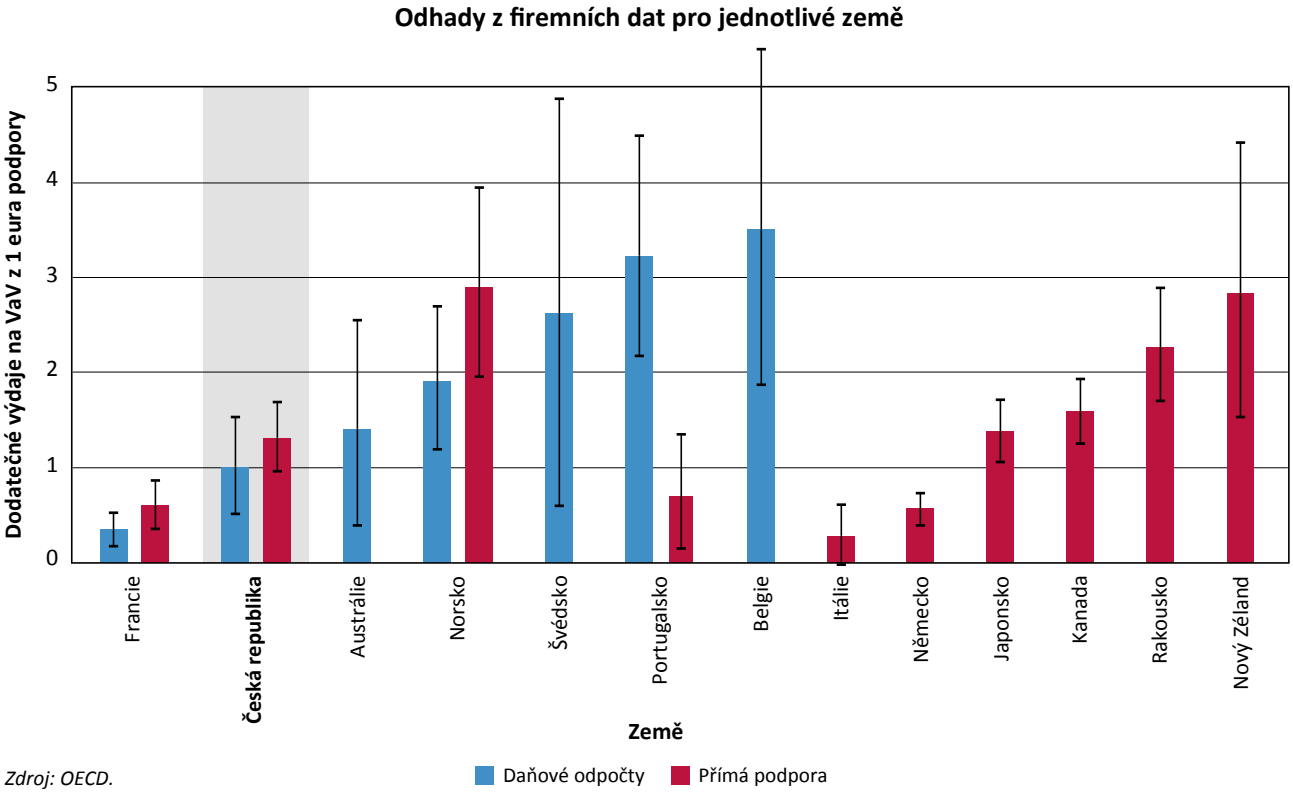
Jak si daňové odpočty stojí ve srovnání s přímou podporou VaV, například v podobě výzkumných dotací? Odhady OECD naznačují, že 1 € přímé podpory vede v průměru k mírně vyššímu nárůstu VaV než 1 € odpuštěných daní, ale tento rozdíl je relativně malý a nezapočítává vyšší administrativní náročnost přímé podpory. Studie zdůrazňuje, že každý typ podpory je účinnější ve stimulování jiného typu VaV. Zatímco přímá podpora povzbuzuje především základní a aplikovaný výzkum, daňové odpočty především experimentální vývoj – jejich účinnost je zhruba dvakrát vyšší u experimentálního vývoje než u základního a aplikovaného výzkumu. Studie zdůrazňuje, že odpočty a přímou podporu je vhodné vnímat jako vzájemně se doplňující nástroje spíše než jako substituty.

Účinnost odpočtů a přímé podpory v ČR

Pro Českou republiku zpráva OECD odhaduje, že 1 koruna daňových úlev vede zhruba k 1 koruně dodatečně investované do VaV. Podpora zvyšuje všechny typy výdajů na VaV, ačkoli poměrný nárůst je vyšší u nákladů na materiály, vybavení a nákup služeb VaV než u mzdových výdajů.

Uvedený odhad účinnosti odpočtů pro Českou republiku je podobný agregátnímu odhadu zmíněnému výše. Je ale třeba vzít v úvahu, že odhady na úrovni firem jsou obvykle vyšší než agregátní odhady, protože agregátní odhady jsou tažené firmami, které do VaV investují vysoké částky, a u těchto firem se daňové odpočty ukazují jako méně účinné. Ze sedmi zemí, pro které studie nabízí odhady založené na srovnatelné metodologii, je účinnost odpočtů odhadnutá

Graf 4. Efektivita daňových odpočtů a přímé podpory podle zemí



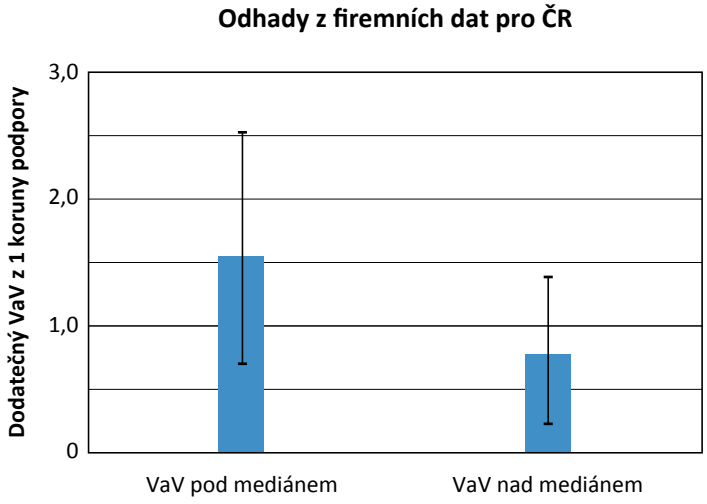
Zdroj: OECD.

pro Českou republiku druhá nejnižší po Francii. Pro srovnání, množství VaV plynoucí z 1 eura odpuštěných daní je v Austrálii 1,4 €, v Norsku 1,9 € a ve Švédsku, Belgii a Portugalsku více než 2 eura (viz **Graf 4**).

Co vysvětluje tyto rozdíly? Důvodů nižších odhadů pro Českou republiku může být více a některé z nich mohou být metodologické (např. složení vzorku firem, na kterém jsou odhady provedené). Přinejmenším část vysvětlení ovšem nabízí rozdíly v tom, jak jsou odpočty v různých zemích nastaveny. Odpočty v Norsku, Švédsku a Austrálii jsou například disproporčně směřované k firmám, které do VaV investují relativně menší částky. V prvních dvou zemích to zajišťuje strop na odečitatelný VaV, v Austrálii vyšší sazba pro malé a střední podniky. Agregátní analýza přitom zdokumentovala u firem s nižšími rozpočty na VaV vyšší účinnost odpočtů a totéž platí i u odhadů pro Českou republiku. 1 koruna snížených daní v ČR koresponduje s 1,5 korunami dodatečného VaV u firem s investicemi do VaV pod mediánem, ale jen 0,8 korunami u firem s VaV nad mediánovou úrovní (viz **Graf 5**).

V Portugalsku je zase výrazná část odpočtů vztažená pouze k nárůstu výdajů na VaV oproti předchozím dvěma rokům; takové odpočty jsou pro stát „levnější“, protože nedotují investice do VaV, které by firmy dělaly i bez odpočtů. Čtyři z pěti zemí z vyšší odhadnutou účinností dále umožňují okamžité odpočty i ztrátovým firmám – Austrálie a Norsko umožňují refundaci a Belgie a Švédsko nabízí odpočty ze zdanění mezd.

Graf 5. Efektivita daňových odpočtů v ČR podle úrovně firemního VaV

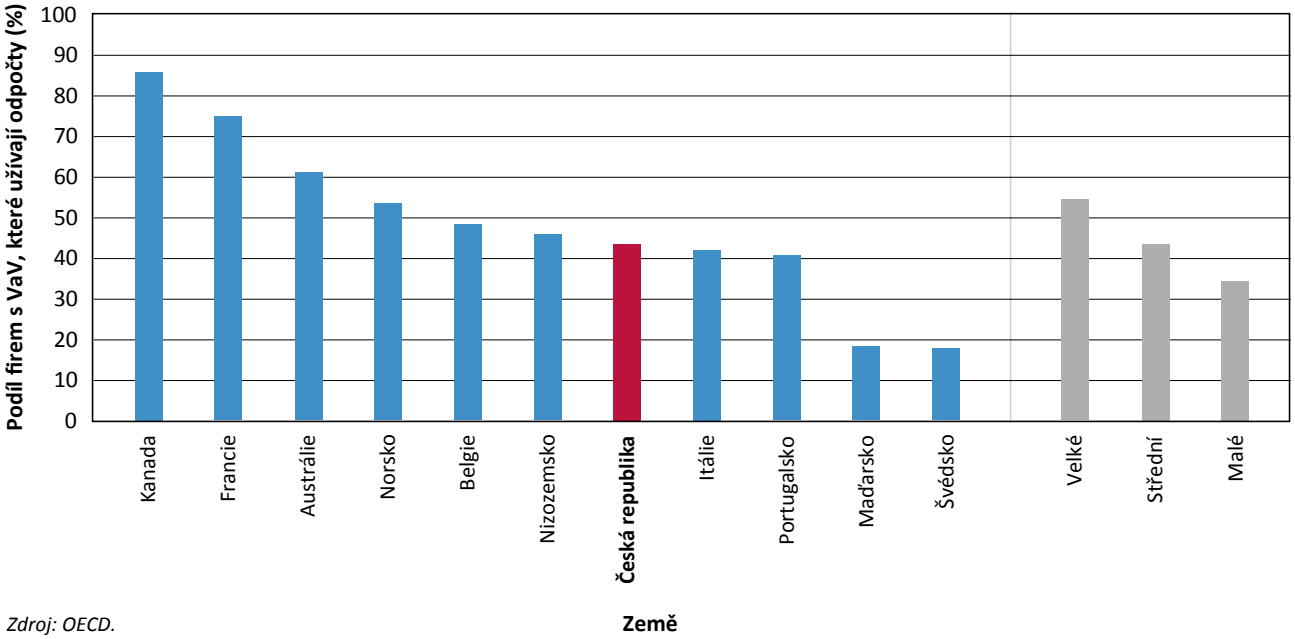


Zdroj: OECD.

U přímé podpory pro VaV studie odhaduje, že v Česku 1 koruna dotací vede k zhruba 1,3 korunám dodatečných investic do VaV. Toto číslo je zhruba na průměru dalších zemí – vyšší než v Německu, Itálii, Francii či Portugalsku, srovnatelné s Japonskem a nižší než v Kanadě, Rakousku a na Novém Zélandě. V souladu s agregátními odhady přitom u tří ze čtyř zemí, pro které studie nabízí odhady pro daňové odpočty i přímou podporu, vychází účinnost přímé podpory jako mírně vyšší než účinnost daňových rozpočtů. Tyto odhady ovšem opět nezapočítávají administrativní náročnost přímé podpory.

Zpráva OECD také ukazuje, že méně než polovina českých firem, které realizují VaV (přesněji těch, které zachycuje šetření ČSÚ o VaV), využívá daňových odpočtů (viz **Graf 5**). Velké podniky přitom využívají odpočty častěji než ty menší. Využití odpočtů je v České republice lehce pod průměrem ostatních zemí. Například ve Francii odpočty využívají tři čtvrtiny podniků provádějících VaV a v Kanadě 85 %. To naznačuje, že zvýšení povědomí podniků o odpočtech, zjednodušení administrativy a snížení obav firem z případných sankcí finančních úřadů má v Česku potenciál výrazně zvýšit využití odpočtů podniky, zvláště těmi menšími. Krokem v tomto směru může být umožnit podnikům dát si plánovaný projekt předem schválit jako projekt VaV. Podobný systém funguje v Norsku a je také součástí právě zaváděných odpočtů na Novém Zélandu a i právě probíhajících změn v poskytování odpočtů v České republice.

Graf 6. Podíl firem s VaV, které využívají daňové odpočty



Zdroj: OECD.

Implikace pro české inovační politiky

Zpráva OECD ukazuje, že daňové odpočty pro VaV „fungují“ a jsou platnou součástí inovačních politik. Zároveň ale zdůrazňuje, že je mnoho způsobů, jak odpočty navrhnout, s dopady na jejich účinnost. I pro Českou republiku výsledky naznačují solidní výsledky daňových odpočtů. Zároveň ale poukazují na prostor dále zvýšit „hodnotu za peníze“, stejně jako využití odpočtů firmami, zvláště těmi menšími. Česká republika v tomto směru může čerpat z prvků zavedených v jiných zemích. Příklady představují uvalení stropu podpořených výdajů, refundace odpočtů pro mladé nebo inovativní firmy, které ještě nevytváří zisk, či systém předběžného schválení plánovaných projektů.

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) při Národohospodářském ústavu Akademie věd ČR je nezávislý akademický think-tank zaměřující se na analýzu, vyhodnocování a vlastní návrhy veřejných politik. Doporučení IDEA vychází z analýz založených na faktech, datech, jejich nestranné interpretaci a moderní ekonomické teorii.

Sledujte nás na:

fb.com/ideacerge @IDEA_ThinkTank idea.cerge-ei.cz