

Adviesaanvraag ESR-matige aanrekening terugvorderbare voorschotten

Introductie

Op 18 februari 2021 werd een officieel advies gevraagd aan het INR door Vlaamse minister van Economie over de verwerking van terugvorderbare voorschotten volgens het ESR 2010.

De Vlaamse regering heeft een besluitwijziging voorbereid om vanaf 2021 terugvorderbare voorschotten toe te voegen in de Vlaamse steunbesluiten met als doel deze modaliteit mogelijk te maken voor innovatieve en economische ondersteuning van technologische projecten uitgevoerd door bedrijven en gesteund door het VLAIO (Fonds Innoveren en Ondernemen).

De adviesvraag handelt over de ESR-matige aanrekening van de toegekende terugvorderbare voorschotten en voorziet een verliesfinanciering van 30% op deze terugvorderbare voorschotten. Een bijkomende vraag is of en hoe deze verwachte verliesfinanciering van 30% mag verwerkt worden in de ESR rekeningen.

Op 14 april heeft het INR bijkomende informatie ontvangen over het soort en aantal dossiers dat in aanmerking kan komen en over de karakteristieken van de terugvorderbare voorschotten zelf. Ook een ontwerpversie van het aangepaste 'Besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van steun aan ondernemingen voor ontwikkeling en innovatie' is overgemaakt.

Analyse

Dit advies is gebaseerd op het ESR 2010 en de Manual on Government Deficit and Debt (MGDD, 2019 edition).

Om de ESR-matige aanrekening van terugvorderbare voorschotten in beschouwing te kunnen nemen, dient eerst bepaald te worden tot welk type instrument ze behoren volgens de definities van het ESR 2010.

Uit de aangeleverde informatie kunnen volgende elementen gehaald worden over terugvorderbare voorschotten:

- De modaliteiten waarbij terugvorderbare voorschotten zullen toegepast worden, liggen nog niet vast. Van zodra het ontwerpbesluit is gepubliceerd, zal het toegepast kunnen worden als steuninstrument in het kader van het Besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van steun aan ondernemingen voor ontwikkeling en innovatie en in het kader van IPCEI-projecten¹.

¹ IPCEI-projecten zijn belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (Important Projects Common European Interest). Hiermee stimuleert de EU de lidstaten om middelen te bundelen in grote geïntegreerde projecten die bijdragen aan de concurrentiekracht van de Unie. Via zo'n projecten kunnen aanzienlijk marktfalen of grote maatschappelijke uitdagingen aangepakt worden waar er anders geen oplossing zou komen.

- Het Besluit vermeldt als toepassingsdomein: steun toegekend voor activiteiten in de latere stadia van het traject van ontdekking tot marktintroductie, binnen de perken van de begrotingskredieten. De steun is bestemd voor experimentele ontwikkeling en voor haalbaarheidsstudies voor zo'n activiteiten, voor projecten van innovatiesteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, voor projecten van proces- en organisatie-innovatie en bij kleine startende ondernemingen voor activiteiten die aansluiten bij de latere stadia van het traject van ontdekking tot marktintroductie.
- Momenteel is het de vrije keuze van het project om steun aan te vragen als subsidie of terugvorderbare voorschotten bij de projectindiening. Er is één lopend project dat momenteel gekozen heeft om te werken met terugvorderbare voorschotten.
- In een voorstel tot terugbetalingsprocedure staat dat het aan de projectaanvrager is om op het einde van het project te beslissen om door te gaan met de valorisatie van het project. Indien stopgezet, dient niet of slechts gedeeltelijk overgegaan worden tot terugbetaling.
- In de toekomst zal VLAIO of de bevoegde Minister bepalen of er keuze gelaten wordt. Het is mogelijk dat in de toekomst voor bepaalde programma's er enkel terugvorderbare voorschotten zullen zijn als steunmaatregel.
- Steun voor innovatieprojecten ligt tussen de 25 000 en 3 000 000 euro en kan 10% hoger liggen indien gewerkt wordt met terugvorderbaar voorschot.
- Bij terugbetaling wordt een rente toegepast van ten minste de op het moment van toekenning van de steun toepasselijke disconteringsvoet
- Het Besluit bevat de volgende paragraaf: *“Als de steun wordt verleend in de vorm van een terugbetaalbaar voorschot, bevat de overeenkomst, vermeld in artikel 32, de gedetailleerde modaliteiten van de terugbetaling in geval van welslagen van het project. De definitie van het welslagen van het project, bepaald op basis van een voorzichtige en redelijke veronderstelling, impliceert een identificatie van de technische en commerciële doelstellingen van het project, nog voor de toekenning van de steun.”*
- Terugbetalingsmodaliteiten liggen nog niet vast, maar er wordt verwezen naar terugbetalingstermijnen van 5 tot 10 jaar na projecteinde.

Het gaat kortom om steun aan innovatieprojecten waarbij de eventuele terugbetaling afhankelijk is van de projectuitkomst.

De bijkomende vraag gaat over een voorstel tot verliesfinanciering die wordt verdedigd door te verwijzen naar innovatiekredieten uit het verleden (VITO 2003-2010) en in Nederland. Een verliesfinanciering wordt typisch toegepast op een pakket van gelijkaardige leningen.

De definitie van het financieel instrument lening, F.4 staat in het ESR 2010 als volgt omschreven:

Leningen (F.4)

5.112 Definitie: leningen (F.4) ontstaan wanneer crediteuren middelen lenen aan debiteuren.

Hoofdkenmerken van leningen

5.113 Leningen vertonen de volgende kenmerken:

a) de leningsvoorwaarden worden ofwel vastgesteld door de financiële instelling die de lening toekent, ofwel rechtstreeks of via een tussenpersoon tussen geldgever en geldnemer overeengekomen;

b) het initiatief voor de lening komt gewoonlijk van de geldnemer, en

c) een lening is een onvoorwaardelijke schuld aan de crediteur; zij moet op de vervaldatum of -data worden afgelost en er moet rente over het geleende bedrag worden betaald.

5.114 Leningen kunnen financiële activa of passiva zijn van alle ingezeten sectoren en het buitenland

Het is duidelijk dat aan de derde voorwaarde niet voldaan is gezien de projectindieners in de loop van het project zelf kan beslissen verder te gaan met de valorisatie van het project, dan wel te stoppen.

De MGDD bevat echter een hoofdstuk (hoofdstuk 4.7 p. 217-219) over 'income contingent loans' waarin beschreven wordt dat een schuld waar de voorwaardelijkheid inkomensgerelateerd is, onder bepaalde voorwaarden wel als lening beschouwd mag worden. In dit geval gaat het over relatief kleine leningen aan een groot aantal ontleners in gestandaardiseerde condities, waardoor de portfolio als geheel geanalyseerd kan worden.

De MGDD stelt in hetzelfde hoofdstuk dat indien er bij aanvang niet voldoende informatie aanwezig is om op een betrouwbare manier de terugbetalingsgraad in te schatten, deze niet beschouwd mogen worden als leningen.

Momenteel is er geen sprake van een groot aantal gestandaardiseerde terugvorderbare voorschotten. De verliesfinanciering van 30% die wordt vooropgesteld, is gebaseerd op een terugbetalingsgraad van 69% voor 62 innovatiekredieten uitgegeven door het VITO in de periode 2003-2010 en een terugbetalingsratio tussen 66% en 78% bij innovatiekredieten in Nederland.

Het INR oordeelt dat de aangehaalde verliesfinanciering niet voldoende onderbouwd is gezien de ene referentie ver naar het verleden teruggrijpt en bij de andere de condities waaronder de leningen zijn toegekend, niet helemaal vergelijkbaar zijn. Er kan op dit moment geen gefundeerde inschatting gemaakt worden van de werkelijke terugbetalingsgraad.

Indien in de toekomst blijkt dat er wel standaardcondities zijn voor terugvorderbare voorschotten en dat de terugbetalingsgraad kan ingeschat worden op effectieve data en stabiel blijkt, kan het INR er voor kiezen om die terugvorderbare voorschotten toch als leningen te beschouwen. Vanaf dat moment zou enkel de verliesfinancieringsratio als uitgave opgenomen worden.

Maar momenteel worden deze voorschotten gegeven met als doel om steun te verlenen aan de ontwikkeling van nieuwe innovatieve projecten en kunnen dus aanzien worden als een soort subsidie.

Het ESR 2010 geeft de volgende definitie voor een subsidie:

SUBSIDIES (D.3)

4.30 Definitie: subsidies (D.3) zijn betalingen om niet die door de overheid of de instellingen van de Europese Unie worden gedaan aan ingezeten producenten.

Doelstellingen van subsidieverlening zijn bijvoorbeeld:

- a) de productieniveaus te beïnvloeden;*
- b) de prijzen van producten te beïnvloeden, of*
- c) de beloning van de productiefactoren te beïnvloeden*

Advies van het INR

Volgens het ESR 2010 en de MGDD kunnen de hier voorgestelde terugvorderbare voorschotten niet als een lening geregistreerd worden.

Terugvorderbare voorschotten zullen gezien het doel van de steun ESR-matig verwerkt worden als zijnde subsidies met de code 31 (exploitatiesubsidies) van de economische hergroepering. Bij de toekenning van het voorschot zal het volledige bedrag van het terugvorderbaar voorschot als uitgave in rekening genomen worden waardoor het saldo in dat jaar negatief beïnvloed wordt.

Indien er overgegaan wordt tot terugvordering, dient elk jaar het bedrag dat effectief wordt terugbetaald, geregistreerd te worden als een ontvangst onder code 36.90 (overige belastingen) van de economische hergroepering. De terugbetaling wordt beschouwd als een soort 'taks' die enkel betaald wordt bij het wetslagen van het project. Dit bedrag zal het saldo van dat jaar telkens positief beïnvloeden.

Door de boekingswijze in het ESR is de verliesfinancieringsratio momenteel niet relevant voor de ESR-matige aanrekening van deze voorschotten.

Dit advies is gebaseerd op de documentatie die ons is aangereikt en de situatie zoals ze daar in is voorgesteld. Als deze in de toekomst blijkt af te wijken, kan het INR elementen uit het advies herzien.

10/06/2021