

Lời giới thiệu

Hiện nay nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng một tập hợp các biện pháp trực tiếp và gián tiếp để hỗ trợ cho nghiên cứu và phát triển (NC&PT). Nhiều nước đã sử dụng hoặc phát triển các công cụ tài chính để hỗ trợ NC&PT trong các doanh nghiệp. Việc áp dụng các biện pháp khuyến khích bằng thuế đối với NC&PT doanh nghiệp đã nổi lên như một công cụ chính sách ngày càng phổ biến trong thập kỷ qua. Tính đến năm 2011, đã có 26 quốc gia thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) áp dụng các khuyến khích thuế để hỗ trợ NC&PT doanh nghiệp, tăng từ 18 quốc gia vào năm 2004. Khuyến khích thuế đối với NC&PT doanh nghiệp cũng được áp dụng tại các nước khác ngoài OECD, như Braxin, Trung Quốc, Ấn Độ, Nga, Singapo và Nam Phi.

Công cụ khuyến khích NC&PT bằng thuế được coi là có nhiều ưu điểm hơn so với hỗ trợ trực tiếp cho NC&PT, kể cả mua sắm công hay tài trợ. Đây là công cụ dựa trên nguyên tắc thị trường nhằm mục tiêu vào việc làm giảm chi phí biên cho các công ty tiến hành các hoạt động NC&PT, và để cho các công ty tự quyết định lựa chọn lĩnh vực đầu tư NC&PT. Khuyến khích bằng thuế đối với NC&PT được hy vọng là sẽ dẫn đến một sự gia tăng ở đầu tư tư nhân vào NC&PT, điều này đến lượt mình sẽ dẫn đến một sự gia tăng ở kết quả đổi mới và cuối cùng là tăng trưởng về dài hạn. Chính sách này còn có những tác động gián tiếp, như làm tăng mức lương của các nhà nghiên cứu, tác động đến địa điểm tiến hành các hoạt động nghiên cứu và đến các quyết định khởi sự NC&PT. Nếu được thiết kế hợp lý, các biện pháp khuyến khích bằng thuế có thể đóng góp cho sự nâng cao mức độ đầu tư tổng thể vào NC&PT doanh nghiệp.

CỤC THÔNG TIN KH&CN QUỐC GIA biên soạn tổng quan mang tựa đề: "**Chính sách ưu đãi thuế thúc đẩy nghiên cứu và phát triển doanh nghiệp**" nhằm giới thiệu tổng quát kinh nghiệm thực hiện các biện pháp ưu đãi thuế NC&PT của các nước OECD và một số nước khác, và việc sử dụng công cụ này để đạt được các mục tiêu chính sách NC&PT cụ thể. Phần I tài liệu đề cập đến vai trò của các biện pháp ưu đãi thuế như một công cụ chính sách thúc đẩy NC&PT; phần II của tài liệu đề cập đến các vấn đề cần xem xét khi thiết kế các biện pháp khích lệ bằng thuế. Việc thiết kế các khuyến khích bằng thuế đối với NC&PT phù hợp với bối cảnh hệ thống thuế doanh nghiệp và thành tích hoạt động đổi mới sáng tạo ở cấp quốc gia là trọng tâm mà tài liệu này muốn đề cập đến.

Xin trân trọng giới thiệu cùng độc giả.

CỤC THÔNG TIN KH&CN QUỐC GIA

I. CHÍNH SÁCH ƯU ĐÃI THUẾ THỨC ĐẨY NGHIÊN CỨU VÀ PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP

Cả lý thuyết kinh tế và phân tích thực nghiệm đều nhấn mạnh đến vai trò then chốt của nghiên cứu và phát triển (NC&PT) trong tăng trưởng kinh tế. NC&PT dưới các hình thức nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu ứng dụng hay phát triển thực nghiệm, được định nghĩa là "những công việc sáng tạo, được thực hiện một cách có hệ thống để làm tăng kho kiến thức... và việc sử dụng kho kiến thức đó để phát minh các ứng dụng mới". NC&PT tạo ra công nghệ, một dạng tri thức được sử dụng để nâng cao năng suất của các yếu tố sản xuất, nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết các mối quan tâm xã hội như sức khỏe và môi trường, và cuối cùng cải thiện mức sống. Điều cần làm rõ đó là các quá trình sáng tạo và phổ biến công nghệ trong một nền kinh tế và vai trò của chính phủ trong các quá trình đó.

Về lý thuyết, tăng trưởng kinh tế dài hạn bị chi phối bằng sự tích lũy các yếu tố sản xuất dựa trên cơ sở tri thức, như NC&PT và nguồn nhân lực, điều này giúp giữ cho mức lợi nhuận biên thu được từ đầu tư vốn khỏi bị tụt xuống thấp hơn mức có khả năng sinh lợi. Phân tích kinh nghiệm xác nhận rằng NC&PT làm tăng năng suất đa yếu tố (MFP)¹ (OECD, 2001). So sánh chéo giữa các nước cho thấy, gia tăng ở NC&PT nhà nước, tư nhân, và nước ngoài tất cả đều đóng góp cho sự gia tăng TFP. Các nước OECD, nơi có tỷ trọng chi tiêu doanh nghiệp cho NC&PT so với GDP đã tăng mạnh trong giai đoạn từ những năm 1980 đến những năm 1990 đã chứng kiến những gia tăng lớn nhất ở TFP. Ở đây có một mối liên quan giữa việc thực hiện NC&PT và năng lực của các quốc gia, các ngành, công ty trong việc nhận dạng và áp dụng các công nghệ mới. Tại các nước lớn, NC&PT giúp gia tăng tỷ lệ đổi mới, trong khi tại các nước nhỏ hơn, NC&PT chủ yếu tạo điều kiện cho chuyển giao công nghệ từ nước ngoài. Nghiên cứu các nước dẫn đến nhận định rằng, cứ 1% gia tăng ở kho NC&PT dẫn đến một sự gia tăng trung bình ở kết quả đầu ra là vào khoảng 0,05-0,15% (OECD, 2001).

Cường độ NC&PT và thành tích tăng trưởng của các nước có xu hướng tương quan với tỷ trọng các hoạt động NC&PT được cung cấp tài chính bởi các doanh nghiệp. Sự bất lực thị trường thường khiến cho doanh nghiệp đầu tư dưới mức vào nghiên cứu. Do các hiệu ứng lan tỏa và các yếu tố ngoại lai khác, suất lợi tức tư nhân từ đầu tư NC&PT thấp hơn so với suất lợi tức xã hội. Các nghiên cứu kinh tế học phát hiện ra rằng suất lợi tức xã hội từ NC&PT có thể cao hơn gấp 5 lần so với suất lợi tức tư nhân (Salter, 2000). Công nghệ không hoàn toàn thích hợp trong một nền kinh tế thị trường, bởi một khi nó được tạo ra, nó có thể phổ biến rộng rãi và được sử dụng bởi các công ty khác. Điều này là do các hiệu ứng lan tỏa tồn tại giữa các dự án NC&PT khác nhau trong các khu vực nhà nước và tư nhân, giữa các công ty hoạt động trong cùng một lĩnh vực, giữa các ngành công nghiệp khác nhau, và giữa các quốc gia.

¹ Năng suất đa yếu tố (Multifactor Productivity) còn được gọi là Năng suất các yếu tố tổng hợp (Total Factor Productivity hay TFP). Trong tài liệu này chúng tôi sử dụng thuật ngữ TFP thay cho MFP.

Thông tin bất đối xứng và sự cạnh tranh không hoàn hảo là những khiếm khuyết thị trường dẫn đến những khoảng cách về chi tiêu NC&PT. NC&PT tư nhân nhanh chóng trở thành một loại hàng hóa công, các công ty bị trở ngại do họ không thu hồi lại được tất cả các lợi ích từ đầu tư của họ. Các khuyến khích thị trường riêng thôi không đủ để tạo ra một nguồn cung NC&PT thỏa đáng, điều này làm cho vai trò của chính phủ có tính quyết định trong việc kích thích chi tiêu NC&PT tư nhân. Cũng như đối với một quyết định đầu tư bất kỳ nào, NC&PT sẽ không được các công ty xúc tiến trừ khi đó là một cơ hội đem lại lợi nhuận. Bằng cách thay đổi các phí tổn tương đối của đầu tư nghiên cứu - thông qua các khoản trợ cấp, thuế, các chính sách thương mại hay chính sách khác - các chính phủ có thể tác động đến việc thực hiện nghiên cứu và sáng tạo ra tri thức để phục vụ tăng trưởng kinh tế.

1. Các công cụ chính sách thúc đẩy NC&PT doanh nghiệp

Bản chất của chính sách công thúc đẩy NC&PT doanh nghiệp đó là nhằm đáp ứng hai lĩnh vực sau:

- Thiết lập và duy trì một môi trường pháp lý - thông qua các biện pháp như cấp bằng sáng chế và nới lỏng hoạt động chống độc quyền - nhằm làm tăng khả năng tạo ra một khoản thu nhập có thể chấp nhận được từ đầu tư vào hoạt động đổi mới sáng tạo, và qua đó khuyến khích sự đầu tư của khu vực tư nhân.
- Cung cấp các khoản trợ cấp, các hợp đồng, các ưu đãi thuế mục tiêu và các cơ chế khác nhằm mục đích khuyến khích các đối tác tư nhân có tầm nhìn xa hơn các khoản lợi nhuận cá nhân của họ khi đánh giá xem có nên tham gia vào các hoạt động đổi mới hay không.

Các nước thực hiện chính sách công thúc đẩy đổi mới theo những cách khác nhau và các chính phủ áp dụng một phạm vi rộng các biện pháp khuyến khích bằng thuế đối với NC&PT. Bảng 1 dưới đây tổng hợp các dạng công cụ chính sách tài chính và phi tài chính chủ yếu được áp dụng.

Bảng 1: Các thành phần của chính sách đổi mới sáng tạo quốc gia

Mối tương quan với thị trường	Loại hình biện pháp	
	Biện pháp tài chính	Biện pháp phi tài chính
Cung cấp hàng hóa và dịch vụ công	- Trợ cấp trao đổi nhân lực NC&PT giữa khu vực nhà nước và tư nhân	- Các chính sách nhằm mục đích phổ biến công nghệ - Chính sách phát triển nguồn nhân lực - NC&PT trong trường đại học và viện nghiên cứu công - Tiêu chuẩn công nghiệp
Điều chỉnh các khuyến khích thị trường	- Ưu đãi thuế đối với NC&PT - Tài trợ trực tiếp	- Mua sắm công, đặc biệt trong lĩnh vực quốc phòng - Quy chế về quyền SHTT

	thông qua trợ cấp, vay mềm, bảo lãnh khoản vay đối với các dự án NC&PT - Các dự án hợp tác giữa khu vực nhà nước và tư nhân	- Các chính sách công nghiệp và thương mại
Hỗ trợ cải tiến cơ chế thị trường	- Thiết lập và cải tiến các cơ chế thị trường tài chính chuyên dụng (như vốn mạo hiểm)	

Trong số các loại hình trên, các biện pháp tài chính, và đặc biệt là các khuyến khích bằng thuế thu hút được nhiều sự chú ý và phân tích nhiều nhất. Các nhà hoạch định chính sách đôi khi đặt ngang hàng các chính sách đổi mới công với các biện pháp ưu đãi thuế và các biện pháp tài chính khác.

Nhưng các biện pháp phi tài chính, như phát triển nguồn nhân lực và tiêu chuẩn công nghiệp cũng quan trọng không kém, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển. Thực sự là các khuyến khích tài chính có khả năng thành công trong việc kích thích đổi mới trong nước nếu các chính phủ đặt chúng có tầm quan trọng ngang hàng với các khuyến khích phi tài chính. Ví dụ như tài trợ nghiên cứu chỉ phát huy hiệu quả khi đã có một khối lượng tối hạn các nhà khoa học và kỹ sư để tiến hành các hoạt động NC&PT.

Một yếu tố khác đó là cần cân nhắc trong việc lựa chọn các cơ chế để hỗ trợ cho đổi mới doanh nghiệp đó là các nước đang phát triển không phải là một nhóm nước đồng nhất, đặc biệt là khi nói đến năng lực công nghệ. Hơn nữa, các chính sách đổi mới cần phù hợp với các nhu cầu của một đất nước ở từng giai đoạn phát triển công nghệ cụ thể của nước đó. Các chính sách cũng cần thay đổi như sự tiến bộ về công nghệ vậy.

Một số nước đang phát triển tại khu vực Đông Á và Hoa Kỳ Latinh đã thực hiện được sự đầu tư đáng kể cho NC&PT, và đang là những nhà sáng tạo ra các công nghệ mới tiềm năng. Vì vậy, đối với các nước này, các biện pháp tài chính nên được coi trọng hơn, do đây là một phương thức hiệu quả để phát triển các hoạt động đổi mới.

Ngược lại, các nước thuộc vùng châu Phi cận Sahara, Nam Á, Hoa Kỳ Latinh và Trung Đông hiện đang là những nước chủ yếu sử dụng và thích nghi công nghệ nhập khẩu. Đối với các nước này, được coi là thuộc nhóm các nước loại 2, thì sự chú trọng nên nhằm vào các biện pháp phi tài chính; các biện pháp này nên được đặt trước các biện pháp tài chính để các biện pháp sau khi thực hiện sẽ phát huy được hiệu quả.

a) Các biện pháp phi tài chính hỗ trợ NC&PT doanh nghiệp

Các biện pháp phi tài chính cũng là những nhân tố quan trọng tác động đến đầu tư NC&PT doanh nghiệp. Có hai biện pháp đặc biệt quan trọng, đó là chính sách phát triển nguồn nhân lực và chính sách tiêu chuẩn công nghiệp.

Chính sách phát triển nguồn nhân lực

Nguồn nhân lực có trình độ đào tạo cao là điều cần thiết cho sự phát triển NC&PT doanh nghiệp. Nếu thiếu nhân lực, không có khuyến khích tài chính nào có thể thúc đẩy đổi mới được. Tất cả các quốc gia thành công, trong đó có các nước "Con hổ" châu Á và các nền kinh tế "Hổ non" tiếp sau (ám chỉ các quốc gia Ấn Độ, Malaixia, Philipin và Thái Lan), đều có các chính sách hiệu quả làm tăng cả chất lượng lẫn số lượng nguồn nhân lực được đào tạo kỹ thuật.

Tuy nhiên, hầu hết các nước đang phát triển phải đối mặt với nhiều thiếu sót ở sự phát triển nguồn nhân lực. Điều này được minh họa bằng mật độ tương đối thấp sinh viên đại học trong dân số, hay thiếu các nhà khoa học và kỹ sư trong lực lượng lao động. Tại các nước kém phát triển, có số lượng nhân lực đạt trình độ đại học còn thấp, đây là một trở ngại lớn đối với sự phát triển công nghệ, và được coi là thách thức chính sách then chốt đối với họ, do sự có đủ (hay thiếu) nguồn nhân lực có trình độ đại học ảnh hưởng đến số lượng tiềm năng các nhà khoa học và kỹ sư tham gia vào lực lượng lao động. Ngoài ra còn có một mối tương quan xác thực giữa số các nhà khoa học nghiên cứu và kỹ sư trong lực lượng lao động của một đất nước với mức độ các hoạt động NC&PT.

Tại hầu hết các nước đang phát triển, chỉ có từ 15 đến 20% sinh viên đại học theo học các ngành về khoa học và kỹ thuật, sự lựa chọn chính sách chú trọng vào các chương trình giảng dạy định hướng công nghệ có thể giải quyết được khoảng cách này. Ngoài ra, các chính sách giáo dục cũng cần làm hài hòa các nhu cầu nhân lực của ngành công nghiệp với đầu ra của các trường đại học. Sự thất bại chính sách ở khía cạnh này có thể dẫn đến sự mất đi các thị trường quan trọng và cả những hậu quả nghiêm trọng khác.

Chính sách về tiêu chuẩn công nghiệp

Chính sách về tiêu chuẩn công nghiệp là một bộ phận tích hợp của chính sách đổi mới quốc gia và mang lại cả lợi ích trực tiếp lẫn gián tiếp. Tác động trực tiếp của tiêu chuẩn hóa trong công nghiệp đó là, ví dụ như làm giảm các chi phí thực hiện kinh doanh bằng cách đặt ra những yêu cầu cụ thể, rõ ràng đối với các sản phẩm, đảm bảo những thông số kỹ thuật nhất định của thiết bị phải được đáp ứng rõ ràng.

Theo cách đó, tiêu chuẩn hóa có thể vừa hạ thấp được các rào cản xâm nhập thị trường và vừa thúc đẩy nhanh cạnh tranh, và qua đó là cả nhu cầu đối với các công nghệ mới. Nó cũng hoạt động như sự chứng nhận chất lượng, điều đặc biệt quan trọng đối với các linh kiện công nghiệp.

Tiêu chuẩn hóa cũng mang lại những ích lợi gián tiếp. Ví dụ, cả hai hoạt động soạn thảo các tiêu chuẩn mới và rà soát các tiêu chuẩn hiện thời tạo ra một diễn đàn quan trọng cho sự trao đổi thông tin kỹ thuật về các sản phẩm và quy trình, trong nội bộ ngành công nghiệp cũng như giữa người sử dụng và các nhà cung cấp. Theo cách đó, tiêu chuẩn hóa có thể hoạt động chức năng như một công cụ tạo ra áp lực liên tục đối với các công ty khiến họ phải nâng cấp các sản phẩm của mình, trong khi cung cấp cho

họ các thông tin kỹ thuật cần thiết để làm điều đó.

Các tiêu chuẩn công nghiệp cũng quan trọng đối với những nước đang phát triển muốn sản xuất và xuất khẩu các mặt hàng chế tạo, đặc biệt là để xâm nhập vào các thị trường thuộc các nước công nghiệp hóa. Ví dụ, các công ty thuộc lĩnh vực dịch vụ và chế tạo muốn tạo lập được chỗ đứng trên các thị trường quốc tế ngày càng nhận thấy các tiêu chuẩn ISO 9000 - tiêu chuẩn kỹ thuật xác định các yêu cầu đối với quản lý chất lượng trong sản xuất, đang ngày càng trở nên quan trọng.

Ngoài ra, tuân theo Hiệp định về hàng rào kỹ thuật trong thương mại (TBT), một bộ phận của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) đã được ký kết năm 1994, thì tất cả các nước tham gia hiệp định này cần phải ưu tiên áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế, chứ không phải là quốc gia, như một cơ sở cho các quy định kỹ thuật của mình. Tuy nhiên số các công ty được chứng nhận theo tiêu chuẩn này tại các nước đang phát triển là rất ít và có tốc độ gia tăng chậm. Việc ứng dụng các tiêu chuẩn công nghiệp tại các nước đang phát triển không thể phó mặc cho riêng các tổ chức thuộc khu vực tư nhân. Chính phủ các nước này có một vai trò quan trọng trong việc giới thiệu các tiêu chuẩn và yêu cầu các công ty tuân thủ.

Một mức độ ưu tiên chính sách cao đối với các nước đang phát triển đó là phát triển các tổ chức tiêu chuẩn cấp chứng nhận. Các tổ chức như vậy có thể đóng góp cho sự phổ biến những thực tiễn tốt nhất trong ngành công nghiệp, để giúp các công ty có được chứng nhận và để phát triển các chương trình bảo đảm tiêu chuẩn chất lượng trong khối doanh nghiệp.

b) Các biện pháp tài chính hỗ trợ NC&PT doanh nghiệp

Tài trợ và các khuyến khích bằng thuế là hai công cụ tài chính được sử dụng rộng rãi nhất để hỗ trợ NC&PT doanh nghiệp tại các nước công nghiệp hóa, và tại các nước đang phát triển việc sử dụng các công cụ này cũng đang ngày càng tăng.

Khi chính phủ **tài trợ trực tiếp** cho NC&PT doanh nghiệp, thông thường họ thực hiện bằng cách cung cấp các khoản tài trợ. Ngược lại, các khuyến khích bằng thuế lại là dạng **hỗ trợ gián tiếp** cho NC&PT doanh nghiệp bằng cách cung cấp sự miễn giảm thuế, nhằm làm giảm các chi phí cho các công ty thực hiện NC&PT. Mỗi một cơ chế đều có những ưu và nhược điểm cần được cân nhắc khi các nước đang phát triển thiết kế các chính sách NC&PT của mình (*xem bảng 2*).

Bảng 2: Các công cụ tài chính thúc đẩy đổi mới sáng tạo

Loại hình	Ưu điểm	Nhược điểm
Tài trợ nghiên cứu	<ul style="list-style-type: none">- Cho phép các chính phủ hướng mục tiêu vào các lĩnh vực mang lại lợi ích xã hội cao- Có tiềm năng thúc đẩy sự gia tăng cao hơn ở NC&PT doanh nghiệp- Tài trợ tùy thuộc vào từng trường hợp	<ul style="list-style-type: none">- Can thiệp cao vào thị trường- Phụ thuộc vào xét duyệt ngân sách hàng năm- Tạm thời và không ổn định

	- Các hệ thống khuyến khích có chọn lọc	- Yêu cầu các cơ thể hành chính quan liêu phức tạp
Khuyến khích bằng thuế	- Ít can thiệp vào thị trường - Tiềm năng các kết quả đổi mới cao hơn - Ít quan liêu hơn và có thể dự đoán trước hơn - Tính ổn định trong chính sách khuyến khích NC&PT	- Không cho phép hướng mục tiêu NC&PT vào các lĩnh vực đặc biệt - Có thể nhận thức như sự trao quyền - Không phát huy đầy đủ lợi ích từ các dự án đã hoàn thành

Theo bảng trên cho thấy, các khuyến khích bằng thuế ít can thiệp hơn vào thị trường so với các hình thức tài trợ, bởi nó cho phép các đối tác tư nhân tự do làm theo ý mình hơn. Khi đó thị trường, chứ không phải là chính phủ, quyết định việc phân bổ các nguồn lực đối với đầu tư NC&PT. Nói theo cách khác, khuyến khích bằng thuế cho phép các công ty giữ được quyền tự chủ trong quyết định các chiến lược NC&PT của mình nhằm phản ứng trước các tín hiệu thị trường, và để lựa chọn nên thực hiện những dự án NC&PT nào.

Ngược lại, hình thức tài trợ nghiên cứu là để phục vụ ý muốn của chính phủ. Thông qua chúng, chính phủ có thể xác định người nào sẽ nhận được bao nhiêu và vì mục đích cụ thể gì.

So với tài trợ, khuyến khích bằng thuế là những công cụ không nhằm mục tiêu cụ thể. Một biện pháp ưu đãi thuế như tín dụng thuế chẳng hạn, có thể không nhằm mục tiêu vào các NC&PT có những lợi ích xã hội rộng lớn. Ngược lại, bằng cách đem lại sự hỗ trợ cho các dạng dự án NC&PT cụ thể, các khoản tài trợ cho phép chính phủ định hướng các nỗ lực NC&PT doanh nghiệp vào các dự án mang lại lợi ích xã hội cao.

Ngoài ra, để làm tăng tổng chi tiêu NC&PT, tài trợ có xu hướng hiệu quả hơn so với khuyến khích thuế trong việc làm tăng kho tri thức tổng thể khả dụng đối với các công ty trong nước. Đó là bởi vì, tài trợ trực tiếp có khả năng nâng tổng chi tiêu NC&PT lên cao hơn nguồn chi tiêu của chính phủ, do các khoản kinh phí bổ sung được cung cấp bởi chính các công ty.

Ngược lại, một đơn vị khuyến khích bằng thuế dường như không mang lại được nhiều lợi ích bằng một đơn vị chi tiêu bổ sung cho NC&PT do các hiệu ứng lan tỏa tương đối lớn của nó. Nhưng nếu mục đích chủ yếu của chính sách chính phủ đó là thúc đẩy tỷ lệ thương mại hóa các sản phẩm, các quy trình hay các dịch vụ mới, thì khuyến khích bằng thuế mang lại nhiều ưu điểm hơn so với tài trợ.

Ví dụ, thành công trong thương mại hóa xoay quanh một sự hiểu biết khôn ngoan về thị trường, và các biện pháp khuyến khích thuế trao quyền quyết định tài trợ dự án vào tay các công ty tư nhân, họ là những người hiểu biết nhất về thị trường, chứ không phải là các cơ quan chính phủ.

Ngay cả khi với trợ cấp thuế, các công ty sẽ vẫn cung cấp nhiều tiền nhất cho các dự án mà họ theo đuổi bằng nguồn tài chính riêng của mình, điều đó đảm bảo rằng

chính họ, chứ không phải người đóng thuế, phải chịu những rủi ro lớn nhất từ thất bại. Ngược lại, tài trợ trực tiếp cho thương mại hóa NC&PT thông qua các khoản trợ cấp có thể dẫn đến sự phân bổ không đúng chỗ các nguồn lực cho các lĩnh vực của nền kinh tế, do chính phủ không phản ứng một cách nhạy cảm như các công ty trước các tín hiệu thị trường.

Ngoài ra các biện pháp ưu đãi thuế dễ điều hành hơn và ít có chủ ý hơn so với hình thức tài trợ. Các biện pháp tài trợ thường được phân bổ dựa vào từng trường hợp, đòi hỏi nhiều sự vụ hành chính. Chúng cũng là đối tượng để xét duyệt và phân bổ ngân sách hàng năm, làm cho chúng trở nên ít có thể dự đoán trước về dài hạn.

Các biện pháp khuyến khích thuế cũng có một số hạn chế liên quan đến việc quản lý. Ví dụ, trợ cấp thuế NC&PT có xu hướng vận hành như sự trao quyền, có nghĩa là tất cả các công ty có đủ tư cách đều được yêu cầu trợ cấp, bất kể họ có thực sự cần đến khoản trợ cấp đó hay không. Tín dụng thuế cũng dễ bị lạm dụng: chi tiêu thường xuyên, như những phát sinh trong kiểm soát chất lượng và kiểm nghiệm có thể được xếp vào loại chi tiêu NC&PT và được yêu cầu một khoản tín dụng thuế tương ứng.

2. Ưu điểm của việc sử dụng các biện pháp ưu đãi thuế so với hỗ trợ tài chính trực tiếp

Một loạt các yếu tố ảnh hưởng đến mức chi tiêu nghiên cứu của khu vực doanh nghiệp ở một nước, bao gồm cả cơ cấu kinh tế và công nghiệp (ví dụ như tỷ trọng của các ngành công nghệ cao, quốc phòng hay công nghiệp vũ trụ); số lượng các công ty quy mô lớn và vừa; sự sẵn sàng của nhân lực kỹ thuật và một cơ sở hạ tầng khoa học và công nghệ tương xứng; phạm vi mở cửa quốc tế và các mối liên kết với nền kinh tế thế giới; mức chi tiêu của chính phủ cho nghiên cứu cơ bản; các kênh nối liền giữa các nỗ lực nghiên cứu của khu vực nhà nước và tư nhân; phạm vi của bảo hộ quyền SHTT, v.v... Vai trò tương quan của các yếu tố này trong việc quyết định hiện trạng NC&PT hay thành tích đổi mới của một nước là rất phức tạp. Trong khuôn khổ nội dung của tài liệu này chỉ nhấn mạnh đến chính sách ưu đãi thuế nhằm thúc đẩy nghiên cứu và phát triển trong khu vực doanh nghiệp.

Chính phủ là một yếu tố trong chuỗi các yếu tố tác động nêu trên. Nghiên cứu cơ bản và ứng dụng do chính phủ tài trợ và thực hiện thông qua các phòng thí nghiệm công và các trường đại học bản thân nó là một yếu tố tác động đến mức độ nghiên cứu của khu vực tư nhân. Do những thất bại thị trường đã được xác nhận, các chính phủ sử dụng một loạt các cơ chế để thúc đẩy hơn nữa NC&PT doanh nghiệp, trong đó có hợp tác nghiên cứu với khu vực tư nhân, tài trợ trực tiếp cho NC&PT tư nhân, và các biện pháp khuyến khích bằng thuế. Sự lựa chọn cách tiếp cận, các nỗ lực nghiên cứu chính phủ, hợp tác, hỗ trợ trực tiếp đối với NC&PT doanh nghiệp, các khuyến khích dựa vào thị trường,... đều phụ thuộc phần lớn vào bối cảnh của một quốc gia.

Sự **hỗ trợ trực tiếp** của chính phủ cho nghiên cứu thuộc ngành công nghiệp có lợi thế là nó cho phép chính phủ duy trì được sự kiểm soát đối với bản chất của NC&PT

được thực hiện. Các trợ cấp chính phủ có thể đảm bảo rằng ngành công nghiệp giúp giải quyết các nhiệm vụ công quan trọng, như quốc phòng, y tế hay phát triển năng lượng, hay trong các lĩnh vực vẫn tồn tại những khoảng cách đáng kể giữa thu nhập nhà nước và tư nhân từ NC&PT. Hơn nữa tài trợ chính phủ cho NC&PT doanh nghiệp còn có một tác động tích cực đến NC&PT do doanh nghiệp đầu tư, đặc biệt là trong việc nâng cao năng lực của các công ty để tiếp thu nguồn tri thức được tạo ra bằng nghiên cứu công. Nhưng hiệu ứng này chỉ đạt được đến một mức ngưỡng nhất định của tài trợ NC&PT chính phủ (Guellec và van Pottelsberghe, 1999).

Bên cạnh đó tài trợ trực tiếp cho NC&PT công nghiệp có thể dẫn đến việc chính phủ bị chỉ trích trong việc lựa chọn người thắng và kẻ thua, dưới góc độ các chủ đề nhận được sự chú ý và cả các công ty riêng lẻ được nhận nguồn tài trợ của chính phủ. Tài trợ chính phủ có thể thay thế đầu tư NC&PT tư nhân và gây bóp méo sự cạnh tranh thị trường. Mặc dù trợ cấp NC&PT đôi khi được ưu tiên hơn các khuyến khích bằng thuế do có tính minh bạch lớn hơn, nhưng những hỗ trợ như vậy có thể dẫn đến những hiệu ứng khóa chốt (lock-in effect) và việc tháo gỡ sẽ cực kỳ khó khăn.

Các biện pháp **khuyến khích thuế** có một tập hợp các ưu và nhược điểm. Các biện pháp này nói chung cung cấp một khoản tín dụng thuế hay miễn thuế đối với phần chi tiêu NC&PT của doanh nghiệp. Bằng cách làm giảm các chi phí NC&PT, sự nới lỏng thuế sẽ làm tăng giá trị ròng hiện tại của các dự án nghiên cứu có triển vọng. Tuy nhiên, việc áp dụng các khuyến khích bằng thuế đối với nghiên cứu cần được đặt vào bối cảnh hệ thống thuế tổng thể của một nước và cân nhắc các mục tiêu của chúng. Giá trị của các chương trình khuyến khích thuế đối với các công ty thực hiện NC&PT bị ảnh hưởng mạnh bởi hệ thống thuế doanh nghiệp tổng thể. Các doanh nghiệp tại nhiều nước sẽ ưa thích hơn sự nới lỏng thuế tổng thể hay hạ thấp mức thuế doanh nghiệp nói chung hơn là các khuyến khích thuế mục tiêu nhằm vào các loại hình đầu tư nhất định như NC&PT. Ví dụ như Niu Zilân lựa chọn cách tài trợ NC&PT cho ngành công nghiệp hơn là các khuyến khích thuế chủ yếu là để giữ lại tính trung lập của hệ thống thuế. Ngoài ra, các loại thuế đánh vào thu nhập cá nhân, thừa kế, ... có thể tác động đến sự tạo dựng của cải của cá nhân và do đó ảnh hưởng đến khả năng đầu tư vào các doanh nghiệp cũng như vào NC&PT. Một số nước, trong đó có Canada cung cấp các khuyến khích thuế đối với các cá nhân những người thực hiện NC&PT.

Các biện pháp ưu đãi thuế cho phép thị trường - chứ không phải là chính phủ - có thể quyết định sự phân bổ đầu tư NC&PT theo các ngành, công ty và các dự án. Chúng có thể tạo nên một sự thúc đẩy chung đối với NC&PT doanh nghiệp thông qua việc làm giảm các chi phí nghiên cứu đối với số đông các công ty, hoặc cũng có thể là các công ty mục tiêu. Nới lỏng thuế có thể có vai trò quan trọng đối với việc kích thích nghiên cứu trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME) cũng như đối với các công ty lớn hơn. Nếu được thiết kế thích hợp, chúng có thể hạ thấp hơn các chi phí hành chính đối với các cơ quan chính phủ so với các loại hình chương trình hay hỗ trợ khác, mặc dù khuyến khích thuế là rất cần thiết về khía cạnh chi ngân sách. Ví dụ như Vương

quốc Anh lập luận rằng, các khuyến khích thuế đối với các công ty lớn và nhỏ là cần thiết để bổ sung cho hình thức tài trợ chính phủ với mục đích là để điều chỉnh những thất bại thị trường nổi bật trong đầu tư NC&PT.

Không giống với tài trợ trực tiếp cho NC&PT doanh nghiệp, các cơ chế dựa vào thuế về đặc trưng không cho phép chính phủ có thể định hướng NC&PT doanh nghiệp vào các lĩnh vực có lợi ích xã hội cao (ví dụ như các lĩnh vực công nghệ có hiệu ứng lan tỏa quan trọng hay các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản). Bởi vì khuyến khích thuế được áp dụng dựa trên thu nhập, chúng có xu hướng thiên về các dự án NC&PT sẽ tạo ra lợi nhuận lớn hơn trong thời hạn gần, hơn là các dự án dài hạn liên quan đến khai thác và đầu tư cơ sở hạ tầng nghiên cứu. Ngoài ra, các lợi ích lan tỏa yếu hơn đối với các công ty và các lĩnh vực công nghiệp khác là điều đặc trưng của các khuyến khích thuế nếu so sánh với sự cung cấp tài chính trực tiếp của chính phủ cho NC&PT.

Những ưu điểm tiềm năng chủ yếu của các biện pháp khuyến khích thuế so với các công cụ hỗ trợ trực tiếp như sau:

- Thứ nhất, có thể nói khuyến khích thuế ít nhạy cảm hơn với sự tham ô ngân quỹ và các hoạt động chạy chọt, đút lót. Các khuyến khích thuế có xu hướng thân thiện thị trường hơn do chúng không làm méo mó sự phân bổ kinh phí giữa các lĩnh vực nghiên cứu hay giữa các công ty khác nhau. Mặt khác, tài trợ NC&PT nói chung mang tính mục tiêu hơn, nhằm vào các lĩnh vực nghiên cứu cụ thể hay định hướng vào các công ty hay công nghệ cụ thể. Về nguyên tắc, khuyến khích thuế có thể hướng mục tiêu vào các lĩnh vực NC&PT hay các ngành công nghiệp cụ thể (như được thực hiện ở Anh và Hoa Kỳ), nhưng điều này sẽ làm tăng sự phức tạp trong thiết kế chính sách.

Việc tài trợ trực tiếp cho NC&PT mang tính mục tiêu hơn các khuyến khích bằng thuế có những ưu và nhược điểm của mình. Trên thực tế, lý do đằng sau hỗ trợ tài chính của chính phủ cho NC&PT tư nhân đó là khối lượng NC&PT tư nhân được thực hiện không nhất thiết phải đạt mức tối ưu nhìn từ góc độ triển vọng xã hội. Điều này là bởi vì lợi nhuận xã hội từ NC&PT nói chung thường cao hơn lợi nhuận tư nhân. Vì vậy, ở đây có những lý do để chính phủ nhằm mục tiêu hỗ trợ tài chính của mình vào các hoạt động NC&PT có sự khác biệt cao nhất giữa lợi nhuận xã hội và tư nhân. Họ có thể lập luận rằng, hình thức tài trợ NC&PT sẽ đạt được tốt hơn so với thông qua các khuyến khích bằng thuế. Thực sự là nếu sự lựa chọn phân bổ được phó mặc cho các công ty, thì khi đó chỉ có lợi nhuận tư nhân được đem ra cân nhắc khi quyết định nên tiến hành dự án NC&PT nào.

- Thứ hai, chi phí quản lý cho việc vận hành một chương trình khuyến khích thuế có thể thấp hơn so với các chương trình tài trợ NC&PT trực tiếp.

Điều này là do chính phủ không phải dành các nguồn lực cho việc lập kế hoạch, phân bổ và quản lý chương trình. Tuy nhiên, theo đánh giá của một số nghiên cứu, chi phí quản lý của một chính sách ưu đãi thuế sẽ phụ thuộc rõ rệt vào tính phức tạp của việc thiết kế chính sách.

- Thứ ba, kế hoạch thực hiện các biện pháp khuyến khích thuế để đạt được hơn so với sự hỗ trợ trực tiếp của chính phủ.

Các thủ tục áp dụng thường dễ dàng hơn so với các kế hoạch tài trợ trực tiếp. Đây sẽ là một lợi thế đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Mặt khác, lập luận này có thể trở nên yếu bởi thực tế là các công ty vừa và nhỏ không phải lúc nào cũng kinh doanh có lãi đủ để được hưởng ưu đãi từ khoản thuế thu nhập doanh nghiệp. Hơn nữa, họ thường phải chuyển tiếp hạch toán những thua lỗ trước đó. Thực tế là các khoản tín dụng thuế chưa sử dụng có thể chuyển tiếp không hoàn toàn giải quyết được vấn đề này, do chi phí về vốn (giá trị theo thời gian của tiền bạc) làm giảm tính hiệu quả các tín dụng thuế được chuyển tiếp và không thích hợp nếu các SME phải đối mặt với các vấn đề về luồng tiền. Các điều khoản về hoàn trả hay cho phép trao đổi tín dụng thuế sẽ phải giải quyết vấn đề này.

- Thứ tư, khuyến khích bằng thuế có thể mang tính dự báo trước hơn so với tài trợ trực tiếp nhìn từ quan điểm một công ty.

Lập luận này thực sự mạnh mẽ bởi vì nhiều tác giả đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc có được một chính sách ổn định theo thời gian (See Guellec, 2003). Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, trên thực tế việc thực hiện các biện pháp khuyến khích thuế cũng có thể khó dự đoán trước, các hệ thống tín dụng thuế cũng có thể thay đổi theo thời gian.

- Một lập luận chính trị thiên về các khích lệ bằng thuế, đó là không nên coi chúng là chi tiêu bổ sung của chính phủ, mà nên coi là sự suy giảm trong thu nhập của chính phủ. Với những quy định nghiêm ngặt về mở rộng chi tiêu công, điều đó có thể dễ dàng hơn khi tìm kiếm sự ủng hộ chính trị nhằm đẩy mạnh các khuyến khích thuế hơn so với gia tăng chi tiêu công.

Tuy nhiên, các biện pháp khuyến khích bằng thuế cũng có những nhược điểm như sau:

Chúng có thể là những đầu tư hoàn trả sẽ xảy ra mà không cần phải khuyến khích và như thế có thể dẫn đến những may rủi không được dự tính trước. Điều này cũng đúng với các kế hoạch hỗ trợ tài chính trực tiếp. Tuy nhiên, thực tế là đặc biệt ở các công ty lớn, quyết định đầu tư vào NC&PT gia tăng và các lợi ích tài chính từ những thanh toán được giảm thuế, thường không liên quan trực tiếp dưới khía cạnh quản lý kế hoạch.

Khuyến khích bằng thuế không cho phép kiểm soát chặt chẽ ngân sách chính phủ đồng đều so với tài trợ NC&PT trực tiếp, bởi vì các chương trình tài trợ NC&PT trực tiếp thường có thiên hướng là nguồn lực cố định hàng năm. Để hạn chế mức chi tiêu công, các chính phủ có thể quyết định đưa ra một mức trần áp dụng đối với từ công ty cá thể.

Chúng thường ít có hiệu quả hơn với vai trò là các công cụ hỗ trợ cho các lĩnh vực ưu tiên cụ thể của chính phủ và chú trọng vào nghiên cứu mang lại lợi nhuận xã hội cao.

Phụ thuộc vào thiết kế chính sách cụ thể, chúng thường có xu hướng chỉ áp dụng đối với các công ty đang kinh doanh có lãi. Vì vậy các khuyến khích này không có tác dụng trái chiều đối với một chu kỳ kinh doanh đi xuống. Tuy nhiên, các điều khoản như cho phép chuyển tiếp, chuyển lùi và hoàn trả có thể được thiết kế để làm cho các biện pháp khuyến khích ít phụ thuộc hơn vào khả năng sinh lời. Các biện pháp khuyến

khích thuế khó thiết kế và có thể làm tăng tính phức tạp cho hệ thống thuế tổng thể. Bảng 3 dưới đây tổng hợp các ưu và nhược điểm của khuyến khích bằng thuế so với hỗ trợ tài chính trực tiếp.

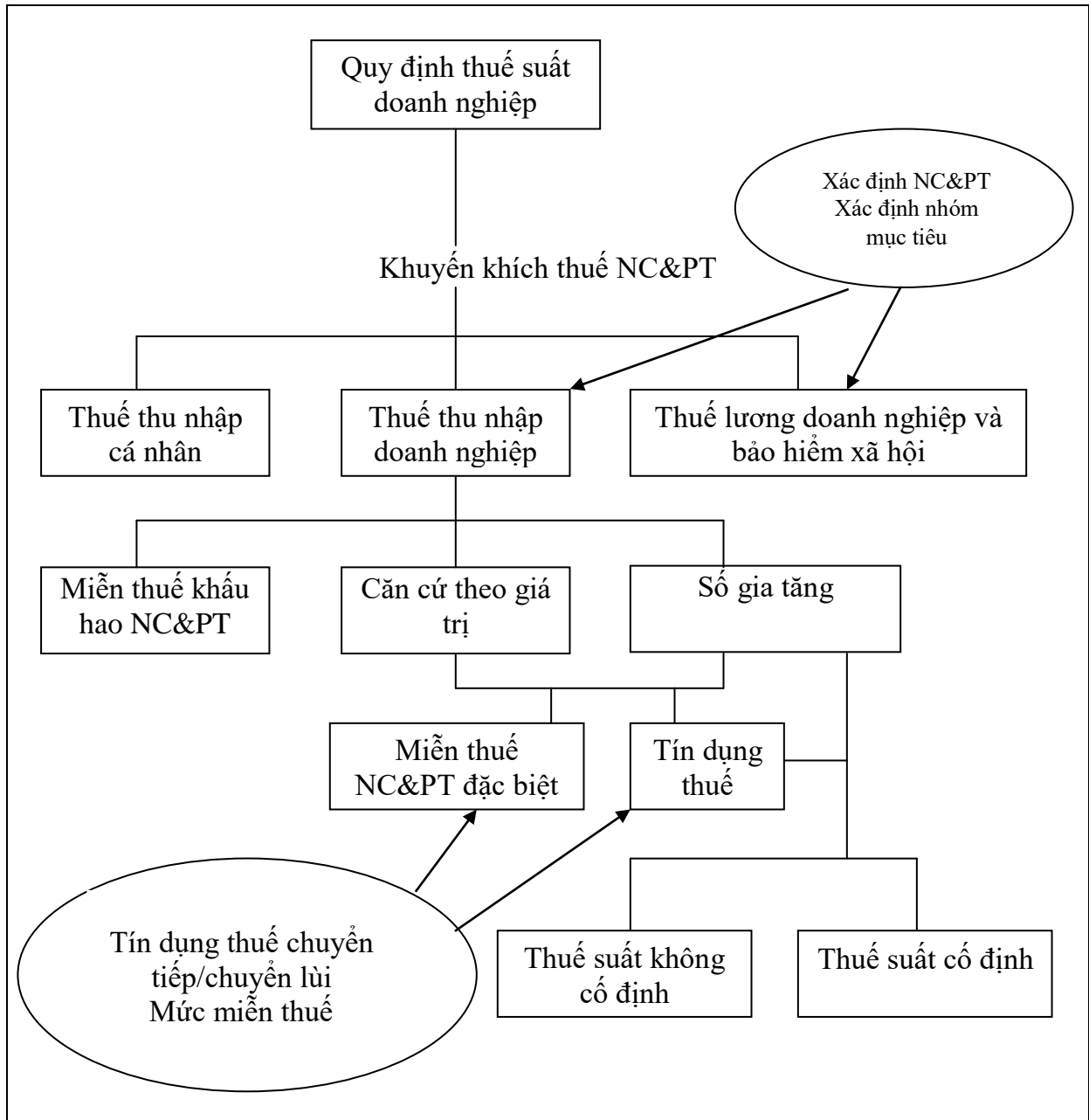
Bảng 3: Ưu điểm của các hình thức khuyến khích thuế và hỗ trợ trực tiếp cho NC&PT

Hỗ trợ tài chính trực tiếp	Khích lệ bằng thuế
Định hướng mục tiêu hơn đến - Lợi ích xã hội >>> lợi ích tư nhân - Các mục tiêu xã hội	Trung lập, ảnh hưởng rộng - Doanh nghiệp biết rõ hơn - Không phải lựa chọn người chiến thắng - Thân thiện thị trường
Nguy cơ hệ thống khép kín cao hơn	Dễ tiếp cận hơn (từ quan điểm doanh nghiệp) - Nếu chuyên tới/chuyên lui; hay hoàn trả - Tầm với rộng hơn - dễ tiếp cận thông tin hơn
Chi phí quản lý cao	Chi phí quản lý có thể thấp - Phụ thuộc vào việc thiết kế chính sách
Kiểm soát ngân sách tốt hơn từ góc độ chính phủ	Kiểm soát ngân sách tốt hơn từ góc độ doanh nghiệp
Khả năng tăng thêm có tiềm năng cao	Khả năng bổ sung là xác thực

3. Các phương án lựa chọn chính sách ưu đãi thuế đối với NC&PT

Có nhiều khía cạnh cần cân nhắc trong thiết kế chính sách nhằm thúc đẩy NC&PT doanh nghiệp (*Hình 1*). Khi các chính phủ chọn cách phát triển các hệ thống khích lệ bằng thuế, ở đây có một số các quyết định cần thực hiện khi tiến hành thiết kế. Môi trường tài chính chung sẽ có một tác động quan trọng đến việc nên áp dụng chế độ thuế nào là phù hợp nhất. Ví dụ, nếu những điều kiện khác đều tương đương, thì lợi ích từ việc miễn giảm thuế ở một nước có mức thuế doanh nghiệp thấp sẽ thấp hơn so với một nước có mức thuế doanh nghiệp cao. Tương tự, một biện pháp khuyến khích thuế dựa trên cơ sở tỷ lệ thuế lương của một công ty (và những đóng góp bảo hiểm xã hội), sẽ chỉ thích hợp với các nước nơi có tỷ trọng này tương đối cao.

Những lựa chọn tiếp theo cần thực hiện đó là chọn nhóm mục tiêu nào (ví dụ như theo quy mô của công ty chẳng hạn), và xác định nên lựa chọn những mục nào trong chi tiêu NC&PT (chi tiêu NC&PT hiện hành, chi phí lao động NC&PT, tổng chi tiêu NC&PT, chi tiêu đổi mới, nghiên cứu hợp tác hay thuê ngoài). Ngoài ra, mức độ ưu đãi thuế cũng cần được lựa chọn. Hình 1 dưới đây thể hiện các loại hình hệ thống thuế đang được sử dụng phổ biến nhất và các bước ra quyết định có thể thực hiện khi lựa chọn một thiết kế.



(Nguồn: Report to the European Commission by an Independent Expert Group, 2003)

Hình 1: Khuôn khổ cơ bản của chế độ ưu đãi thuế đối với NC&PT

Ví dụ về các chính sách làm giảm thu nhập chịu thuế của một doanh nghiệp là các phương pháp tính khấu hao nhanh đối với đầu tư (máy móc, thiết bị, nhà xưởng, các đầu tư vô hình), được sử dụng cho các hoạt động NC&PT. Một quyết định quan trọng khác có liên quan đến câu hỏi là chính sách thuế nên làm giảm phần thu nhập phải chịu thuế của công ty (trong trường hợp miễn thuế thu nhập), hay chính sách thuế làm giảm tổng nghĩa vụ thuế phải nộp của doanh nghiệp (trong trường hợp tín dụng thuế). Hình thức miễn thuế NC&PT đặc biệt sẽ tạo khả năng cho một công ty có thể khấu trừ đến hơn 100% chi tiêu NC&PT hợp lệ hiện tại của mình ra

khỏi phần thu nhập phải chịu thuế. Trong khi, tín dụng thuế cho phép các công ty có thể khấu trừ trực tiếp một phần chi tiêu NC&PT của họ ra khỏi các khoản thuế phải nộp.

Miễn thuế và tín dụng thuế có thể tính toán bằng cách sử dụng một suất thuế đồng loạt hay suất thuế gia tăng. Biểu thuế đồng loạt, hay còn gọi là chế độ thuế dựa theo giá trị (volume-based), cho phép một khoản khấu trừ tương ứng với một phần của mức chi tiêu NC&PT trong một năm cho trước. Biểu thuế gia tăng (incremental) liên quan đến việc khấu trừ một khoản bằng phần gia tăng trong chi tiêu NC&PT. Khoản gia tăng trong chi tiêu NC&PT này có thể được tính dựa trên cơ sở tham chiếu cố định trong quá khứ (ví dụ như mức chi tiêu NC&PT cao nhất hay chi tiêu NC&PT trong một giai đoạn xác định), hay dựa trên một cơ sở liên tục (có nghĩa là số gia tăng cao hơn so với chi tiêu NC&PT trung bình của (x) năm gần nhất).

Các công ty kinh doanh không có lãi không thể được hưởng lợi từ cơ chế tính thuế dựa trên biểu thuế thu nhập doanh nghiệp. Tình trạng này có thể gây hạn chế tính ưu đãi của các biện pháp khuyến khích. Có thể khắc phục bằng cách cho phép áp dụng các điều khoản chuyển tới và lui, có nghĩa là cho phép các công ty được quyền hưởng một khoản tín dụng của năm trước hoặc của năm sau, hoặc bằng cách áp dụng sự hoàn trả tiền mặt trực tiếp.

Khảo sát quốc tế về việc áp dụng các biện pháp khuyến khích thuế đối với NC&PT doanh nghiệp cho thấy có một sự đa dạng về các loại hình biện pháp và mức độ ưu đãi. Bảng 4 dưới đây cho thấy các nước sử dụng các hình thức khuyến khích thuế khác nhau. Cùng với thời gian, tín dụng thuế đối với chi tiêu NC&PT đã trở nên phổ biến hơn so với miễn trừ thuế.

Bảng 4: Áp dụng các biện pháp ưu đãi thuế NC&PT doanh nghiệp ở một số nước

	Dựa trên giá trị	Theo số gia tăng	Kết hợp tính theo giá trị và số gia tăng
Tín dụng thuế NC&PT	Canada Italia Hàn Quốc Hà Lan	Pháp Nhật Bản Hàn Quốc Mê hi cô Hoa Kỳ	Bồ Đào Nha Tây Ban Nha
Miễn thuế NC&PT	Đan Mạch Vương quốc Anh	Na-Uy Bỉ	Ôxtrâyli Áo Hungari

Nguồn: Warda (2002).

Các nước OECD áp dụng kết hợp giữa tài trợ trực tiếp và các biện pháp khuyến khích thuế đối với NC&PT doanh nghiệp. Sự kết hợp này rất khác nhau ở các nước, ví dụ đối với các công ty chế tạo lớn, Pháp, Hoa Kỳ và Anh vừa cung cấp các nguồn kinh phí trực tiếp cho NC&PT vừa áp dụng các biện pháp ưu đãi về thuế. Italia và Niu Zilân tuy có tài trợ cho NC&PT doanh nghiệp, nhưng không áp dụng biện pháp thuế ưu đãi. Ngược lại, Chính phủ các nước Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Canada và Ôxtrâyli áp dụng các biện pháp khuyến khích thuế rất hào phóng, nhưng ít tài trợ trực tiếp hơn.

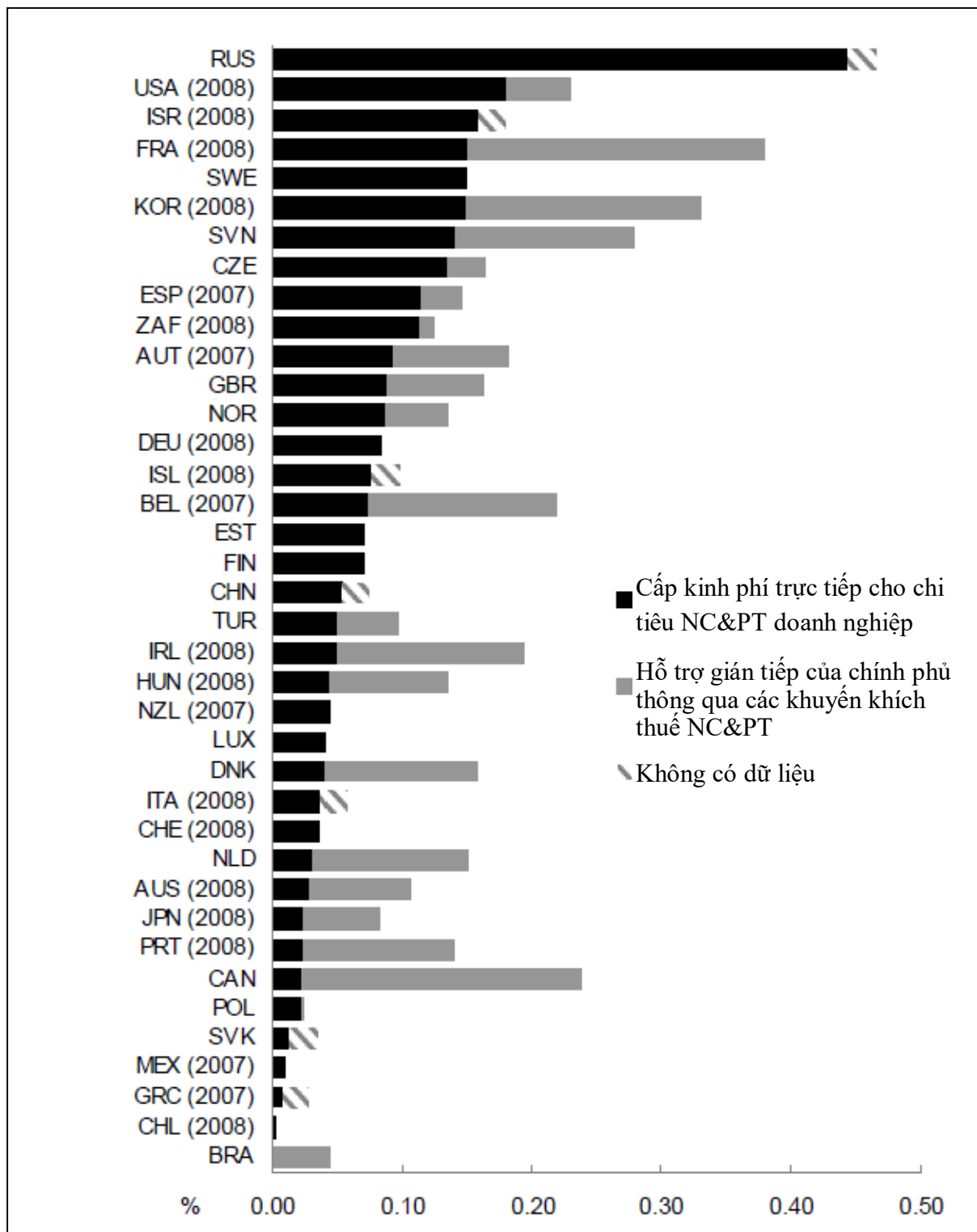
Qua khảo sát quốc tế cho thấy tất cả các nước đều cho phép chi tiêu, có nghĩa là khấu hao hoàn toàn chi tiêu NC&PT hiện hành trong năm phát sinh. Mặc dù sự đãi ngộ như vậy làm giảm các phí tổn thực hiện NC&PT, nhưng đó chỉ là một khuyến khích yếu. Bởi

vì chi tiêu như vậy thông thường sẽ được khấu trừ từ lợi nhuận chịu thuế của doanh nghiệp với căn cứ là nó phát sinh trong quá trình kinh doanh thông thường của doanh nghiệp. Hiện nay diễn ra sự tranh luận là liệu có nên coi NC&PT như một đầu tư vô hình, hơn là một chi phí, và vì thế cần được đưa vào bảng kết toán tài sản, chứ không phải là tài khoản lãi và lỗ. Ngoài ra, thực tế là sự đối xử đang được chấp nhận rộng rãi này không làm cho nó trở thành yếu tố phân biệt để kích thích NC&PT ở một quốc gia cụ thể. Hệ thống thuế tại một số nước thuộc EU và các nước công nghiệp hóa khác cho phép áp dụng tăng nhanh khấu hao thiết bị và máy móc sử dụng cho NC&PT.

Các khuyến khích về thuế cho NC&PT thường được thực hiện dưới ba dạng: i) Thuế trả chậm, cho phép doanh nghiệp chưa phải trả thuế trong một thời gian, ví dụ như miễn thuế khấu hao; ii) Miễn thuế, tức là các khoản chi tiêu phụ trội của doanh nghiệp được phép khấu trừ ra khỏi tổng thu nhập phải chịu thuế của doanh nghiệp; iii) Khấu trừ thuế, tức là các công ty được hưởng một khoản giảm thuế, trong số nghĩa vụ thuế mà công ty phải trả. Hiện nay, trong số các nước OECD, ngày càng có nhiều nước áp dụng hình thức khấu trừ thuế hơn là miễn thuế. Một số nước áp dụng biện pháp miễn thuế dựa trên cơ sở kết hợp giữa hai yếu tố là mức độ chi tiêu và sản lượng gia tăng. Các nước như Ôxtrâyliya, Áo, Hungary và Na-Uy có xu hướng ưu tiên các công ty nhỏ trong việc dự phòng thuế NC&PT, trong khi Anh có xu hướng nới lỏng thuế cho các doanh nghiệp lớn hơn. Trong hai năm gần đây, các nước như Ôxtrâyliya, Hungari, Na-Uy, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha và Anh đã cải tiến đáng kể tính hấp dẫn của các hệ thống thuế NC&PT. Còn các nước như Aixolen, Nhật Bản, Niu Zilân và Hoa Kỳ đang nghiên cứu các cách thức để tăng cường các biện pháp về thuế đối với NC&PT, cùng với Hà Lan đang xem xét lại các cách thức để nâng cao tính hiệu quả của các biện pháp khuyến khích thuế đối với NC&PT.

Tuy tài trợ và khuyến khích thuế là hai yếu tố tác động đến NC&PT của khu vực tư nhân, nhưng bên cạnh đó còn có một loạt các yếu tố phức tạp khác như các quyết định kinh doanh, các điều kiện khác nhau của môi trường kinh tế đều có thể tác động đến NC&PT doanh nghiệp. Ví dụ, Thụy Điển và Phần Lan có mức chi tiêu NC&PT tư nhân cao, mặc dù các nước này đều không thực hiện tài trợ trực tiếp và gián tiếp nhiều lắm. Chi tiêu NC&PT tư nhân cao ở hai nước này được lý giải chủ yếu bởi một cơ cấu công nghiệp chú trọng vào nền sản xuất sử dụng kỹ năng và nguồn vốn con người cao. Các nước này cũng áp dụng các mức thuế đánh vào thu nhập doanh nghiệp thấp nhất (tương ứng là 28% và 29%) trong số các nước OECD. Vì vậy, việc cho rằng các biện pháp khuyến khích về thuế có thể bù đắp cho việc thiếu các "điều kiện thuận lợi" ở các nước có mức chi tiêu NC&PT thấp là điều không chắc chắn.

Ngoài các mô hình trên đây, các nước còn thường nhằm mục tiêu vào một chủng loại NC&PT nhất định hoặc cung cấp những khoản tín dụng đặc biệt hào phóng cho các lĩnh vực cụ thể đáp ứng đủ điều kiện về chi tiêu NC&PT. Ví dụ, Hoa Kỳ gần đây áp dụng một loại tín dụng hào phóng hơn đối với NC&PT liên quan đến năng lượng. Tương tự Italia áp dụng một loại tín dụng hào phóng hơn đối với chi tiêu liên quan đến nghiên cứu hợp đồng với các tổ chức phi lợi nhuận. Hình 2 dưới đây cho thấy tình hình các nước sử dụng các biện pháp khuyến khích thuế và tài trợ trực tiếp cho NC&PT tại một số nước trên thế giới.



Hình 2: Tỷ trọng đầu tư trực tiếp của chính phủ cho NC&PT doanh nghiệp (BERD) và khuyến khích thuế NC&PT so với GDP.

(Nguồn: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011).

II. THIẾT KẾ CHÍNH SÁCH ƯU ĐÃI THUẾ ĐỐI VỚI NC&PT DOANH NGHIỆP

1. Thiết kế các biện pháp khích lệ bằng thuế đối với NC&PT

Hiện tại, ngày càng có nhiều quốc gia thuộc khối OECD (đến năm 2011 đã có 24 quốc gia) thực hiện các biện pháp ưu đãi thuế đặc biệt cho NC&PT doanh nghiệp. Bên cạnh đó, nhiều nước cũng cải tiến các biện pháp thuế NC&PT hiện có, nhằm làm tăng tính hiệu quả của chúng trong việc đạt được các mục tiêu chính sách. Các khuyến khích thuế NC&PT thường được áp dụng theo một trong những dạng sau:

- **Hoãn thuế** (*tax deferrals*): là khoản miễn giảm dưới dạng hoãn thanh toán thuế, ví dụ như miễn thuế khấu hao;
- **Miễn thuế** (*tax allowances*): các khoản chi tiêu kinh doanh phụ trội được khấu trừ từ tổng thu nhập trước thuế để còn lại phần thu nhập chịu thuế ;
- **Tín dụng thuế** (*tax credit*): khoản tiền khấu trừ từ nghĩa vụ thuế phải nộp.

Các biện pháp ưu đãi thuế hiện được áp dụng ở các nước OECD rất khác nhau về hình thức và các đặc điểm hoạch định. Tuy vậy, có thể xác định được một số xu hướng chung. Nhiều nước áp dụng hình thức tín dụng thuế NC&PT hơn là miễn thuế. Đối với hình thức miễn thuế, các nước áp dụng khuyến khích thuế dựa trên sự kết hợp giữa tổng giá trị chi tiêu và số gia tăng (ví dụ như Ôxtrâyliya, Áo và Hungary), bổ sung thêm Na-Uy vào năm 2002. Xu thế tiếp diễn vẫn là ưu tiên cho các công ty nhỏ trong các quy định về thuế NC&PT, mặc dù Vương quốc Anh hiện giờ đang mở rộng các khuyến khích thuế NC&PT của nước này đến các công ty lớn hơn. Ôxtrâyliya, Hungary, Na-Uy, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và Vương quốc Anh đã cải thiện đáng kể mức độ hấp dẫn của hệ thống thuế NC&PT của nước mình. Các nước như Ai-xơ-len, Nhật Bản, Niu Zilân và Hoa Kỳ đang nghiên cứu các cách thức nâng cao việc ưu đãi bằng thuế đối với NC&PT, còn Hà Lan đang xét duyệt lại các cách thức để tăng tính hiệu quả của các biện pháp ưu đãi thuế cho NC&PT.

Tuy nhiên, cũng trong thời gian này, Ai-len đã ngừng áp dụng miễn thuế NC&PT tuân theo một điều khoản đã hết hiệu lực vào tháng 6/1999. Tại Bỉ, năm 2001, Hội đồng Tài chính Cấp cao tư vấn cho Bộ trưởng Tài chính Liên bang đã đưa ra đề xuất nên từng bước hủy bỏ biện pháp miễn thuế NC&PT để làm tăng tính trung lập của hệ thống thuế (OECD, 2002).

a) Chi tiêu đầu tư phát triển và thường xuyên

Các khoản đầu tư cho NC&PT có thể chia thành:

- *Các khoản chi thường xuyên*: bao gồm tiền lương và tiền công trả cho nhân lực nghiên cứu và chi phí nguyên vật liệu;
- *Chi phí đầu tư phát triển*: bao gồm chi phí cho trang thiết bị.

Tất cả các nước OECD đều cho phép chi tiêu thường xuyên cho NC&PT được khấu trừ từ thu nhập trong năm chúng phát sinh dưới hình thức chi phí kinh doanh. Nhiều nước còn áp dụng điều khoản này cho các hình thức chi thường xuyên khác (ví dụ như đào tạo và quảng cáo). Canada cũng cho phép áp dụng các khoản tín dụng thuế đối với

tổng chi phí thực tế hoặc một khoản miễn thuế đối với tổng chi phí dựa trên tỷ lệ phần trăm lương và tiền công trả cho nhân lực nghiên cứu. Khoản ưu đãi như vậy được thực hiện dưới hình thức khấu hao nhanh (một số nhà nghiên cứu gọi là tiền trợ cấp hào phóng), do các khoản chi tiêu thường xuyên cho NC&PT có thể sẽ tạo ra thu nhập trong hiện tại cũng như trong tương lai. Có thể ước tính rằng, có tới 90% mỗi một đôla chi tiêu cho NC&PT được chi dưới dạng chi tiêu “thường xuyên”, phần còn lại thuộc về chi đầu tư phát triển hoặc các tài sản cố định.

Đối với chi đầu tư phát triển cho NC&PT, một số nước cho phép miễn thuế trong năm chúng phát sinh, trong khi các nước khác yêu cầu rằng những khoản này (hoặc một phần) được khấu hao trong chu kỳ tuổi thọ kinh tế của chúng. Những khoản khác tương đương, chi phí rỗng sau thuế của NC&PT thấp hơn ở những nước cho phép miễn thuế ngay lập tức hoặc miễn thuế tăng nhanh đối với các khoản chi cho trang thiết bị NC&PT. Trong khi có hơn 10 quốc gia thuộc OECD cho phép khấu hao nhanh đối với chi cho trang thiết bị NC&PT, thì một số nước khác áp dụng miễn thuế 100% ngay lập tức (Canada, Đan Mạch, Ai-len, Tây Ban Nha và Anh). Canada cũng cho phép cấp tín dụng bán phần cho trang thiết bị sử dụng hơn phân nửa thời gian dành cho NC&PT. Thụy Sĩ, áp dụng mức khấu hao thông thường đối với chi phí vốn, cho phép khấu trừ chi phí NC&PT theo hợp đồng tương lai do bên thứ ba thực hiện, được giới hạn ở mức 10% lợi nhuận chịu thuế hoặc 1 triệu Franc Thụy Sĩ (CHF).

Một số ít nước áp dụng mức khấu hao nhanh đối với nhà xưởng sử dụng cho NC&PT, một số nước miễn thuế 100% ngay lập tức (Đan Mạch, Ai-xơ-len, Anh). Ví dụ, chế độ *Trợ cấp Nghiên cứu và Phát triển* của Anh cho phép phân xưởng, máy móc và các toà nhà sử dụng cho NC&PT được miễn thuế trực tiếp căn cứ vào lợi nhuận (đối với tất cả các công ty ở mọi quy mô). Các nước cũng áp dụng rất khác nhau liên quan đến các dạng chi tiêu nào được sử dụng làm cơ sở để được hưởng miễn thuế hay tín dụng thuế NC&PT. Một số nước (ví dụ như Canada) áp dụng tín dụng thuế NC&PT dựa trên chi tiêu hiện hành (chi thường xuyên) cộng với một khoản miễn giảm thuế đối với tổng chi tiêu, trong khi các nước khác bao gộp cả trang thiết bị vào căn cứ tính chi tiêu.

b) Miễn thuế (*tax allowances*) và tín dụng thuế (*tax credits*):

Cùng với thời gian, tín dụng thuế đối với chi phí NC&PT đã trở nên thông dụng hơn so với miễn thuế thu nhập. Hiện có hơn 10 quốc gia thuộc OECD áp dụng tín dụng thuế NC&PT, trong khi một số nước khác áp dụng miễn thuế NC&PT (Bảng 4). Cả hai loại hình này đều giảm chi phí sau thuế đối với NC&PT được các doanh nghiệp thực hiện. Hình thức miễn thuế (*tax allowance*) cho phép những công ty đầu tư vào NC&PT có thể khấu trừ từ thu nhập chịu thuế của mình một khoản nhiều hơn so với mức chi tiêu thực của họ cho NC&PT. Tín dụng thuế quy định một tỷ lệ chi tiêu NC&PT nhất định được áp dụng đối với thuế thu nhập phải nộp. Miễn thuế là một khoản khấu trừ từ thu nhập chịu thuế, còn tín dụng thuế là một khoản khấu trừ từ nghĩa vụ thuế sau cùng.

Có hai sự phân biệt khác giữa *miễn thuế* và *tín dụng thuế*:

- Giá trị của một khoản miễn thuế phụ thuộc vào thuế suất thu nhập doanh nghiệp, còn tín dụng thuế thì không;

- Các khoản được hưởng miễn thuế chưa sử dụng có thể chuyển tiếp (carry forward)² để cân đối các khoản thuế trong tương lai tuân theo quy định chuyển tiếp khoản lỗ thông thường, trong khi đó việc chuyển tiếp tín dụng thuế chưa sử dụng cần phải tạo nên một khoản quỹ riêng để theo dõi các khoản tín dụng chưa sử dụng.

Các điều khoản quy định miễn thuế hoặc tín dụng thuế NC&PT rất khác nhau giữa các nước, ví dụ như về mức tỷ lệ, mức trần hay sàn, các điều khoản chuyển sang (carry-over)³ và các quy định về việc có phải chịu thuế hay không. Ví dụ, tỷ lệ miễn thuế dao động từ 13,5% ở Bỉ tới 125% ở Vương quốc Anh. Trong số các nước áp dụng tín dụng hoặc miễn thuế đối với thu nhập chịu thuế, có khoảng $\frac{3}{4}$ số nước đưa ra các mức giới hạn về giá trị tối đa các công ty có thể được hưởng mỗi năm. Có hai loại hình giới hạn: mức giới hạn (trần hoặc sàn) về giá trị tuyệt đối chi tiêu cho NC&PT để công ty có thể được hưởng ưu đãi thuế; hoặc mức giới hạn về giá trị ưu đãi tối đa có thể khấu trừ. Những quy định về thuế cũng rất khác nhau về việc những số tiền thu đó liệu có phải chịu thuế hay không. Phần lớn các nước OECD áp dụng tín dụng thuế NC&PT hoàn trả cho người đóng thuế toàn bộ giá trị tín dụng thuế, trong khi hai nước là Hoa Kỳ và Canada thì lại đánh thuế các khoản tín dụng thuế.

Một số nước OECD cho phép bảo lưu tín dụng thuế được hưởng trong những năm tới theo các quy định chuyển tiếp (carry forward) tín dụng thuế. Việc cho phép tín dụng thuế được hoãn kỳ chi trả (chuyển sang-carry over) sẽ làm tăng giá trị của nó trước những khoản lỗ phát sinh của doanh nghiệp trong năm đó, đặc biệt là những công ty nhỏ không đủ điều kiện để được hưởng ưu đãi thuế hoặc tín dụng thuế do chưa đủ thu nhập chịu thuế. Năm 2001, Ôxtrâyliya đưa ra một điều khoản bồi hoàn thuế NC&PT cho các công ty nhỏ, cho phép các công ty chịu tổn thất thuế (tax-loss) có thể được hưởng một khoản chiết khấu tương đương với miễn thuế NC&PT trong tính toán nghĩa vụ thuế của công ty. Canada cũng hoàn trả tín dụng thuế NC&PT chưa sử dụng cho các công ty tư nhân nhỏ do người Canada kiểm soát (CCPC). Đối với các công ty này và cả các công ty Canada khác, các khoản tín dụng thuế không sử dụng có thể được chuyển lùi (carry back) lại tới ba năm hoặc chuyển tiếp tới 10 năm.

c) Hạn mức và số gia tăng

Tín dụng thuế và miễn thuế được áp dụng theo ba dạng chính sau tùy thuộc vào cơ sở tính toán:

- Mức chi tiêu NC&PT trong năm được tính;
- Số gia tăng chi tiêu NC&PT;
- Kết hợp giữa mức chi tiêu và số gia tăng.

² Quy định thuế thu nhập doanh nghiệp cho phép người đóng thuế được bảo lưu khoản thuế được miễn trừ, một khoản tín dụng, hay khoản lỗ chưa sử dụng để chuyển đến một năm sau đó.

³ Hoãn việc nộp thuế từ kỳ thuế này sang kỳ thuế sau.

Hiện nay, ngày càng có nhiều nước OECD áp dụng các biện pháp ưu đãi thuế dựa trên giá trị chi tiêu NC&PT (*volume-based*) hơn là dựa vào số chi tiêu gia tăng (*increment-based*) (xem bảng 4). Một nhược điểm của cách tính thuế dựa trên giá trị là chúng không chỉ hỗ trợ cho NC&PT mới thực hiện mà còn hỗ trợ cho cả các hoạt động NC&PT mà một doanh nghiệp sẽ thực hiện vào bất cứ lúc nào. Các khuyến khích dựa trên số gia tăng không chỉ giúp giải quyết vấn đề về các khoản thu nhập bất ngờ, mà còn đối phó được với khó khăn trong việc xác định khoảng thời gian chọn làm căn cứ để tính thuế hoặc hạn mức chi tiêu NC&PT để xác định sự gia tăng hoặc số tăng thêm.

Liên quan đến khuyến khích miễn thuế, một khoản miễn thuế dựa trên hạn mức hay giá trị sẽ cho phép các công ty, cứ chi tiêu một đôla cho NC&PT thì được khấu trừ một khoản là $(1+w)$ đôla (với $w > 0$) từ thu nhập chịu thuế của công ty trong năm chi tiêu phát sinh. Trong trường hợp miễn thuế dựa trên số gia tăng, một công ty được phép khấu trừ một phần (w) của số gia tăng trong chi tiêu NC&PT và được áp dụng trong một giai đoạn được quy định cụ thể. Trong trường hợp tín dụng thuế, cách tính dựa trên hạn mức hay theo giá trị sẽ tạo ra một khoản miễn giảm trực tiếp trong nghĩa vụ thuế của một doanh nghiệp, tương đương với một tỷ lệ C nào đó của chi tiêu NC&PT hàng năm của doanh nghiệp. Một mức tín dụng thuế gia tăng được tính dựa trên sự thay đổi danh nghĩa ở chi tiêu cho NC&PT của công ty trong một giai đoạn căn cứ tính thuế.

Có nhiều phương pháp, với những lợi thế và nhược điểm khác nhau, được sử dụng ở các nước để xác định giai đoạn chọn làm căn cứ tính thuế, để tính toán các mức gia tăng trong chi phí nghiên cứu (Bloom et.al.,2002):

- *Cơ sở trung bình-động* (rolling-average base): khoảng thời gian căn cứ được xác định như một mức chi tiêu NC&PT trung bình động (không ấn định) của công ty trong vòng một số năm trước đó (ví dụ, Áo, Pháp).
- *Cơ sở cố định*: khoảng thời gian được chọn làm căn cứ với một mức chi tiêu NC&PT của công ty được thực hiện trong một năm cụ thể, sau đó được cập nhật hàng năm theo lạm phát.
- *Dựa trên doanh thu*: cơ sở tính thuế được xác định bằng tỷ số giữa chi tiêu NC&PT so với doanh thu của một doanh nghiệp, có nghĩa là một doanh nghiệp có thể yêu cầu được hưởng tín dụng thuế khi mà chi tiêu NC&PT của doanh nghiệp đó đóng góp vào tỷ lệ doanh thu cao hơn so với năm cơ sở đã được xác định (ví dụ, Hoa Kỳ).

Một số nước áp dụng các khuyến khích miễn thuế và tín dụng thuế NC&PT dựa trên sự kết hợp các cách tính theo hạn mức và số gia tăng. Đối với cách tính dựa trên số gia tăng, cả hai nước Ôxtrâylia và Áo đều dựa trên cơ sở trung bình động. Ví dụ, năm 2001, Ôxtrâylia đã bổ sung thêm một khoản miễn thuế vượt mức (premium) có tỷ lệ 175% đối với các khoản chi tiêu nghiên cứu tăng thêm trên mức được hưởng miễn thuế 125% hiện thời của nước này (áp dụng đối với các chi tiêu NC&PT hợp lệ). Để có đủ tư cách được hưởng miễn thuế vượt mức đối với đầu tư bổ sung, các công ty

phải tăng chi tiêu cho NC&PT trong năm được tính cao hơn hạn mức gốc được xác định bằng giá trị chi tiêu trung bình của công ty trong ba năm trước đó. Chương trình cải cách tính thuế năm 2000 của Áo đã đưa ra các điều khoản, theo đó các công ty có thể khấu trừ đến 25% các khoản đầu tư NC&PT của mình ra khỏi lợi nhuận, cũng như thêm một mức 10% (tổng cộng là 35%) của khoản đầu tư cho NC&PT cao hơn mức trung bình của ba năm trước. Năm 2001, Hungary đã tăng mức ưu đãi thuế NC&PT của nước này từ 8% lên 20% mức chi tiêu và từ 30% lên 50% của số chi tiêu gia tăng. Hàn Quốc cung cấp tín dụng thuế NC&PT dựa trên cả hai phương pháp, căn cứ vào hạn mức và cả số gia tăng, nhưng cả hai loại tín dụng này đều chỉ áp dụng đối với các SME và loại trừ lẫn nhau vì vậy mà công ty chỉ có thể được hưởng một trong hai ưu đãi.

d) Các ưu đãi mục tiêu

Một xu thế phổ biến ở các nước đó là áp dụng các biện pháp ưu đãi thuế NC&PT hoặc đưa ra biện pháp giảm thuế hào phóng hơn nhằm vào các mục tiêu xác định để cuối cùng hướng tới các mục tiêu chính sách, ví dụ như hỗ trợ cho các doanh nghiệp đổi mới nhỏ hoặc khuyến khích nghiên cứu liên kết giữa khu vực công và tư (xem bảng 3).

Do phần lớn chi tiêu NC&PT doanh nghiệp đều được thực hiện bởi các công ty lớn, nên nhiều nước có thể sẽ hướng các biện pháp khuyến khích thuế của mình tới các công ty nhỏ hơn, là những công ty ít có khả năng thực hiện được những khoản đầu tư như vậy do những khó khăn về tài chính, kỹ thuật, thông tin hoặc những khó khăn trong các lĩnh vực khác. Italia và Anh đã từng chỉ áp dụng các khoản tín dụng thuế NC&PT với các công ty nhỏ, mặc dù nước Anh hiện nay đã mở rộng miễn giảm thuế tới các công ty lớn hơn (nhưng với một tỷ lệ ưu đãi thấp hơn). Năm 2002, Na-Uy đã áp dụng thuế tín dụng NC&PT cho các SME, bao gồm cả việc mua sắm các dịch vụ NC&PT bên ngoài (từ các trường đại học và các viện nghiên cứu công) cũng như nghiên cứu do chính công ty thực hiện. Các nước khác áp dụng các điều khoản ưu đãi thuế NC&PT hào phóng cho các công ty nhỏ nhiều hơn so với các tập đoàn lớn (ví dụ như Canada, Nhật Bản, Hàn Quốc và Hà Lan).

Kích thích hợp tác nghiên cứu chặt hơn giữa ngành công nghiệp và các trường đại học/các cơ quan nghiên cứu công là một mục tiêu nữa được các nước hướng tới trong quá trình hoạch định các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT. Nhật Bản, Na-Uy, Tây Ban Nha và Anh đã áp dụng các biện pháp miễn giảm thuế hào phóng hơn cho các dự án NC&PT của ngành công nghiệp ký kết với các trường đại học và các viện nghiên cứu công. Ví dụ, tín dụng thuế của Vương quốc Anh áp dụng đối với tất cả các công ty, đưa ra vào tháng 4/2002 hướng đến các công ty thực hiện hơn là cấp tài trợ NC&PT, ngoại trừ những trường hợp dự án được thực hiện dưới sự hợp tác với các trường đại học hoặc các cơ quan nghiên cứu. Canada cấp tín dụng thuế cho các công ty thực hiện các khoản thanh toán cho các viện nghiên cứu hoặc các trường đại học đối với nghiên cứu liên quan tới việc kinh doanh của công ty. Nhật Bản, Canada và Đan

Mạch áp dụng các biện pháp ưu đãi thuế cho nghiên cứu cơ bản được khu vực tư nhân thực hiện, còn Hàn Quốc nỗ lực tăng đầu tư vào phương tiện NC&PT.

2. Những tiêu chí lựa chọn khi thiết kế các ưu đãi thuế

Khi thực hiện một khuyến khích thuế NC&PT doanh nghiệp, các chính phủ phải lựa chọn các tiêu chí cụ thể của biện pháp. Các tiêu chí hoạch định bao gồm chế độ thuế làm cơ sở để áp dụng khuyến khích, những chi tiêu NC&PT nào đủ điều kiện để được giảm thuế (tổng khối lượng gia tăng so với cơ sở tham chiếu; tất cả các hạng mục chi tiêu NC&PT hay chỉ có các chi tiêu nhân sự/nội bộ/bên ngoài; định nghĩa chính xác về NC&PT), nhóm những người được hưởng lợi mục tiêu, và liệu những quyền lợi chưa sử dụng tới có được “chuyển sang” hay hoàn trả dưới dạng tiền mặt. Phần dưới đây sẽ bàn luận về những phương án mà các chính phủ có thể lựa chọn khi hoạch định một biện pháp ưu đãi thuế NC&PT để hỗ trợ cho NC&PT doanh nghiệp.

(i) Phương án đầu tiên liên quan tới loại hình ưu đãi thuế NC&PT. Hiện tại, có bốn loại hình ưu đãi thuế NC&PT đang được áp dụng như sau:

- Chế độ tính **khấu hao nhanh** đối với đầu tư (máy móc, thiết bị, nhà xưởng, các tài sản vô hình) được sử dụng cho các hoạt động NC&PT. Ví dụ điển hình về hình thức này là trường hợp Italia, một trong những nước đầu tiên áp dụng chế độ như vậy
- **Miễn thuế NC&PT đặc biệt** cho phép các doanh nghiệp khấu trừ hơn 100% các khoản chi tiêu NC&PT hợp lệ hiện hành ra khỏi thu nhập chịu thuế. Hình thức này được thể hiện ở trường hợp Vương quốc Anh, với hai mức độ khấu trừ được đưa ra: 130% cho các công ty nói chung, và 175% cho các SME (số liệu năm 2009).
- **Miễn trừ đặc biệt thuế lương và/hoặc các khoản thuế xã hội** đối với người làm việc trong các hoạt động NC&PT. Quỹ WBSO của Hà Lan chỉ cho phép khấu trừ chi phí lao động NC&PT.
- **Tín dụng thuế** cho phép các công ty khấu trừ trực tiếp một tỷ lệ cụ thể của chi tiêu NC&PT khỏi nghĩa vụ thuế phải nộp. Loại hình ưu đãi thuế NC&PT này hiện đang được áp dụng phổ biến nhất.

Một loại hình hỗ trợ tài chính NC&PT nữa có liên quan chặt chẽ tới các biện pháp ưu đãi thuế NC&PT được gọi là Hộp Pa-tăng (**Patent Box**). Hộp Pa-tăng hạ thấp thuế suất doanh nghiệp đánh vào lợi nhuận sản sinh từ các pa-tăng đang được nắm giữ tại một nước. Do các pa-tăng có đặc trưng là kết quả của các hoạt động NC&PT, nên việc hạ thấp thuế suất thể hiện sự đối xử ưu đãi cho hoạt động NC&PT hơn so với đầu tư khác. Hộp pa-tăng lần đầu tiên được chính phủ Bỉ và Hà Lan áp dụng vào năm 2007, tiếp theo là Tây Ban Nha và Luxembourg vào năm 2008.

Các chính phủ có thể kết hợp các loại hình ưu đãi thuế khác nhau. Ví dụ, Áo cung cấp cả miễn thuế và tín dụng thuế NC&PT, nhưng đã bỏ hình thức miễn thuế vào năm 2011.

(ii) Đối với tín dụng thuế NC&PT, tiêu chí chủ yếu đó là lựa chọn cơ sở tính toán, hoặc dựa trên giá trị hay số gia tăng. Một chế độ ưu đãi dựa trên giá trị cho phép khấu trừ đối với tất cả chi tiêu NC&PT hợp lệ trong năm xác định. Ngược lại, biểu thuế tính theo số gia tăng chỉ cho phép khấu trừ ở số chi tiêu NC&PT gia tăng trong năm tài khóa đó. Phương án sau (dựa trên số gia tăng) là lựa chọn đầu tiên của nhiều nước. Lập luận chủ yếu ở đây là công cụ hỗ trợ của nhà nước là để khuyến khích các công ty gia tăng nỗ lực thực hiện NC&PT, chứ không phải là sự hỗ trợ thường xuyên cho việc thực hiện NC&PT, với bất cứ khối lượng nào.

Sự chọn lựa như vậy có ưu điểm tài chính quan trọng: đó là dễ xác định gian lận hơn theo thời gian. Không nên đánh giá thấp tầm quan trọng của việc dễ thẩm tra đối với các cơ quan thuế quan trong hoạch định chế độ ưu đãi. Trong những cuộc tranh cãi vào đầu thập niên 1980, vấn đề này là trọng tâm. Ví dụ, Pháp và Đức đều chia sẻ những nghiên cứu sơ bộ trước khi đưa ra các kế hoạch của mình. Theo các nghiên cứu này dự đoán có tới 30% doanh nghiệp ban đầu sẽ đánh giá quá mức các nỗ lực NC&PT của mình. Và thực tế cho thấy là với một hệ thống dựa trên số gia tăng và không dựa vào giá trị, việc đánh giá quá cao hoặc quá thấp các chi tiêu sẽ không thể kéo dài lâu được. Tuy nhiên, cách tiếp cận này được coi là quá phức tạp đối với các SME, và trong một chu kỳ bất ổn định, nó sẽ dẫn tới những biến đổi mạnh trong năm, sẽ không giúp các doanh nghiệp lập kế hoạch. Đó là lý do giải thích tại sao hầu hết các hệ thống, sau một thời gian, đều hướng tới các giải pháp ưu đãi thuế dựa theo giá trị (volume-based).

(iii) Một tiêu chí quan trọng khác đó là xác định những hoạt động được coi là hợp lệ để được hưởng khấu trừ thuế. Định nghĩa về NC&PT rất khác nhau giữa các nước (OECD, 2010). Ví dụ, một định nghĩa tương đối hẹp, nhằm quy định tất cả các chi tiêu tiền lương liên quan tới NC&PT được công nhận là chi phí NC&PT hợp lệ, và như vậy tín dụng thuế trở thành một biện pháp khuyến khích đầu tư vào nguồn nhân lực (ví dụ Hà Lan). Những cách tiếp cận ưu đãi hơn bổ sung thêm các chi phí thường xuyên khác vào chi tiêu NC&PT hợp lệ (ví dụ như của Anh) và cho phép khấu hao chi đầu tư phát triển NC&PT (trong đó có phương án khấu hao nhanh, ví dụ của Ôxtrâyliá).

Tranh cãi về định nghĩa NC&PT được phát triển theo hai tiêu chí. Tiêu chí thứ nhất liên quan tới việc làm hài hòa các định nghĩa nhằm tối thiểu hoá “tình trạng bất định về thuế” (tức là sự diễn giải NC&PT bởi các cơ quan thuế). Xu thế hiện nay là hướng tới một định nghĩa được chấp nhận trên phạm vi quốc tế, được các doanh nghiệp áp dụng khi họ báo cáo với các cơ quan thống kê. Tài liệu tham khảo chính là Tài liệu hướng dẫn Frascati của OECD (OECD, 2002). Tuy nhiên, một số nước đã lựa chọn những định nghĩa rộng hơn để nhằm hỗ trợ cho các lĩnh vực hoặc các loại hình nghiên cứu chuyên biệt (ví dụ như Bì chú trọng vào công nghệ xanh hoặc Trung Quốc đối với các ngành công nghiệp công nghệ cao). Nhưng trọng tâm tranh cãi là về sự liên hệ giữa NC&PT và đổi mới. Ví dụ, một vài nước đã bao gộp cả việc thu mua các tài sản vô hình (pa-tăng, li-xăng, bản thiết kế ...) vào định nghĩa của họ (ví dụ như Tây Ban

Nha). Gần đây hơn, một số công ty tranh luận rằng tài liệu hướng dẫn Oslo là tài liệu tham khảo tốt hơn. Các chuyên gia tài chính có xu hướng phản đối lại ý kiến này bởi định nghĩa lỏng lẻo mà tài liệu hướng dẫn Oslo đưa ra (OECD và Eurostat 2005) và việc khó nhận dạng và đo lường các chi phí tương ứng.

Một định hướng khác được đề xuất, đó là sử dụng bảng phân loại đang được một số cơ quan sử dụng (như Bộ Quốc phòng và NASA ở Hoa Kỳ, ESA ở châu Âu) bao gồm 9 “mức sẵn sàng về công nghệ” hay còn gọi tắt là TRL (Technology readiness levels). Các công ty ủng hộ quan điểm này (hầu hết là trong lĩnh vực hàng không) kiến nghị nên mở rộng định nghĩa Frascati để bao gộp cả các biện pháp khuyến khích thuế đối với các mức TRL 6 và 7, liên quan đến trình diễn công nghệ và lên đến mức vận hành.

Vấn đề trọng tâm thứ hai, mặc dù thường là vấn đề ít gây tranh cãi hơn đó là việc tính toán các **chi phí chung** (chi phí điều hành). Một số hệ thống đã lựa chọn giải pháp đơn giản là quy định một tỷ lệ nhất định trong toàn bộ các chi phí trực tiếp. Mức độ ưu đãi của chương trình khuyến khích thuế phần lớn phụ thuộc vào giải pháp này. Ví dụ như trong trường hợp của Pháp, theo tính toán nếu hạ thấp tỉ lệ này từ 75% như mức hiện tại xuống 45% thì sẽ làm giảm mức tín dụng thuế tới hơn 10%.

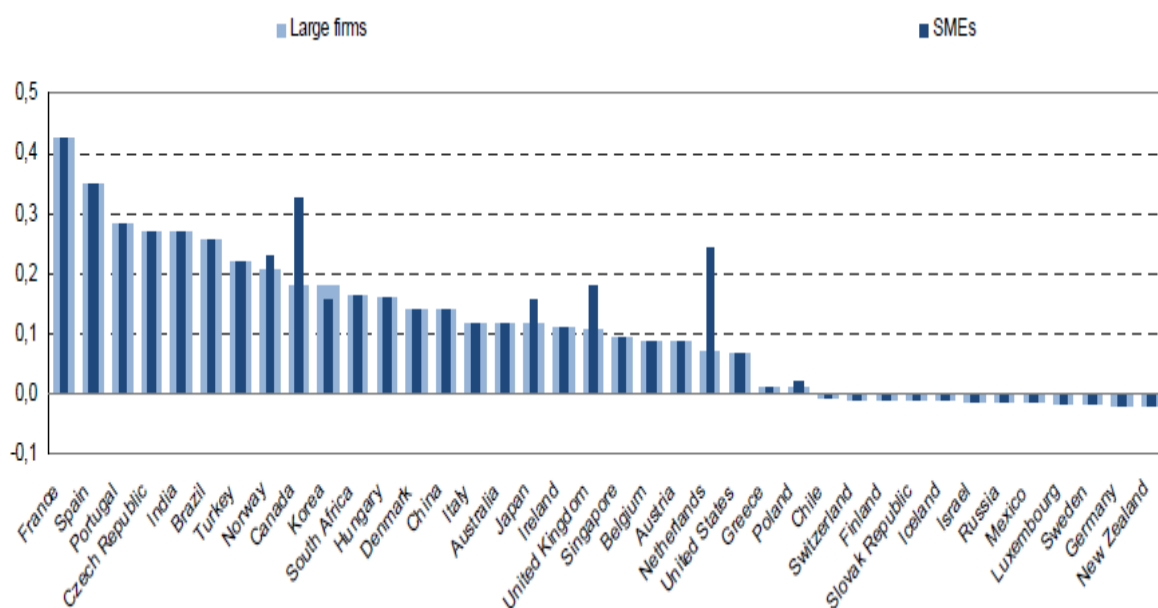
(iv) Việc thiết kế **mức độ ưu đãi của tín dụng thuế** sẽ quyết định phần lớn các chi phí của biện pháp này. Hai yếu tố quyết định mức độ ưu đãi, đó là tỷ lệ phần trăm của chi tiêu NC&PT có thể được khấu trừ và giá trị giảm thuế tối đa có thể áp dụng. Ngoài ra, một hệ thống khuyến khích thuế có thể phân loại mức độ ưu đãi theo loại hình doanh nghiệp, loại hình hoạt động NC&PT, các công nghệ, vùng miền hoặc ngành công nghiệp.

Đối với tín dụng thuế NC&PT và các khoản khấu trừ từ những đóng góp bắt buộc khác, yếu tố đầu tiên được đề cập đến đó là tỷ lệ phần trăm của chi tiêu NC&PT có thể được khấu trừ từ nghĩa vụ thuế hay các khoản đóng góp. Tỷ lệ này được quy định khác nhau giữa các nước, từ 10% ở Italia, 28% ở Hà Lan, 20% ở Canada và Hàn Quốc, lên tới 30% ở Tây Ban Nha và Pháp. Đối với hình thức miễn thuế NC&PT, các chính phủ phải xác định hệ số nhân đối với chi tiêu NC&PT có thể được khấu trừ từ thu nhập chịu thuế (ví dụ 130% cho các công ty ở Anh).

Thành phần thứ hai liên quan đến giá trị giảm thuế tối đa một công ty có thể được hưởng trong vòng một năm. Việc lựa chọn mức "trần" là vấn đề trọng tâm khi đánh giá tín dụng thuế.

Cả hai yếu tố trên có liên kết với nhau thông qua các mức ngưỡng. Trong khi ở hầu hết trường hợp các nước, ngưỡng có thể là mức giá trị quy định cao nhất, đối với một số nước khác ngưỡng này có nghĩa là một sự biến đổi ở tỷ lệ được cân nhắc. Một ví dụ điển hình về sự kết hợp như vậy là ở Pháp: với tỷ lệ 30% thấp hơn 100 triệu Euro (84 triệu Bảng) và trên 5%. Sự thay đổi mức trần có thể có những hậu quả quan trọng: ở trường hợp của Pháp được nêu trên, việc giảm mức trần xuống tới 30 triệu Euro sẽ chỉ tác động tới 40 công ty lớn của nước này, nhưng việc này có thể làm giảm đến 16% của tổng chi phí đối với các cơ quan quản lý nhà nước trong năm 2009.

Để so sánh mức độ hào phóng của các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT, chỉ số B (B-index) đã được thiết lập (Hình 3). Chỉ số này cho thấy tỷ lệ ưu đãi thuế NC&PT có thể khấu trừ thông qua một biện pháp khuyến khích thuế NC&PT. Hình 3 cho thấy, có sự khác biệt rất lớn ở mức độ hào phóng của các ưu đãi thuế NC&PT tại các nước thuộc EU. Trong khi Đức, Phần Lan và Thụy Điển không áp dụng các khoản ưu đãi thuế NC&PT, thì Pháp và Tây Ban Nha lại thực hiện những chế độ rất hào phóng. Một vài nước đưa ra các khoản ưu đãi cao hơn đáng kể cho các SME (Canada, Hà Lan, Anh và Nhật Bản).



Hình 2: Chỉ số B (B-index) đối với các công ty lớn và SME
(Nguồn: OECD ST&T scoreboard 2009)

(v) Việc xác định các đối tượng có quyền hưởng ưu đãi thuế NC&PT là một tiêu chí nữa trong thiết kế. Trong khi một cách tiếp cận tập trung vào các công ty có tư cách pháp nhân, thì một số cách tiếp cận khác lại áp dụng khái niệm “tập đoàn doanh nghiệp” dựa trên quyền sở hữu đa số hay “sự kết hợp tài chính” (một đặc điểm cho phép các tập đoàn cân đối các kết quả khác biệt giữa các công ty con của mình). Trong trường hợp này, nếu chỉ xét các công ty có tư cách pháp nhân, thì lượng khấu trừ thuế đối với một tập đoàn có thể gia tăng mạnh.

Ngoài các quy định chung áp dụng cho tất cả, nhiều hệ thống có xu hướng phân biệt người được hưởng lợi. Những quy định này có thể hào phóng hơn đối với các SME (trong đó yêu cầu các quốc gia phải đưa ra định nghĩa về doanh nghiệp vừa và nhỏ) như ở Canada, Nhật Bản, Na-Uy, Hà Lan và Anh. Những quy định này có thể hào phóng hơn với các công ty mới được thành lập (như trong trường hợp của Pháp trong đó tỷ lệ được khấu trừ cao hơn trong hai năm đầu tiên).

Tín dụng thuế cũng có thể ưu đãi những khía cạnh nhất định trong các hoạt động NC&PT. Nó có thể thúc đẩy số việc làm có trình độ cao bằng cách đưa ra mức giảm cao hơn đối với tiền lương trả cho những người có bằng tiền sỹ mới được tuyển dụng (trường hợp của Pháp). Tuy nhiên một đặc điểm phổ biến nhất ở các nước đó là áp dụng một mức miễn giảm cao hơn đối với toàn bộ các chi phí thanh toán cho nghiên cứu công và đặc biệt là các trường đại học. Một công cụ như vậy sẽ hỗ trợ cho hợp tác nghiên cứu giữa ngành công nghiệp và trường đại học và qua đó thúc đẩy các mối liên kết trong hệ thống đổi mới quốc gia. Ngoài ra, nó còn có thể thúc đẩy các mối cộng tác giữa các công ty với các SME.

Việc khuyến khích các ngành đặc biệt (ví dụ các lĩnh vực được Chính phủ coi là có tầm quan trọng chiến lược hoặc đang phải đối mặt với những thách thức kinh tế) bằng các ưu đãi thuế NC&PT là điều khó khăn, bởi vì hầu hết các luật tài chính đều yêu cầu những phân biệt rõ ràng và áp dụng công bằng (ví dụ như độ tuổi hay độ lớn của công ty), trong khi khó có thể tách biệt cả một lĩnh vực. Luật cạnh tranh của EU cũng hạn chế việc sử dụng các ưu đãi thuế NC&PT để hỗ trợ cho các lĩnh vực cụ thể. Ở đây có một giải pháp, đó là xác định loại hình hoạt động NC&PT đặc trưng cho một tập hợp các công ty thuộc một lĩnh vực mục tiêu hướng đến. Một số nước đã lựa chọn nhằm mục tiêu vào những lĩnh vực NC&PT cụ thể (ví dụ như công nghệ sinh học hoặc công nghệ nano) hoặc các loại hình công nghệ (ví dụ như công nghệ xanh ở Bỉ). Theo cách thiết kế như vậy, các điều kiện để thực hiện một biện pháp ưu đãi thuế NC&PT có thể trở nên phức tạp, sẽ ra nhiều khoảng trống vận dụng đối với cả doanh nghiệp lẫn các cơ quan tài chính và sẽ gây ra các chi phí thích nghi lớn cho cả hai phía.

Một sự phân biệt nữa đó là địa lý: Ví dụ, Trung Quốc nhằm mục tiêu vào các vùng cụ thể hoặc các khu phát triển. Chính phủ Italia nhằm tới một số vùng miền nam. Ở các quốc gia liên bang, nơi các chính quyền bang có năng lực tài chính, họ có thể thiết lập các ưu đãi tín dụng thuế NC&PT của bang hoặc của tỉnh, như trong trường hợp 40 bang thuộc Hoa Kỳ (tín dụng thuế được dựa trên biểu thuế của bang, chứ không phải là thuế liên bang).

Một yếu tố thiết kế khác nữa liên quan tới việc các doanh nghiệp tiêu dùng tín dụng thuế như thế nào. Các nhà hoạch định chính sách có thể lựa chọn: các khoản tín dụng thuế chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp có lợi nhuận trong cùng năm tài khoá có thực hiện chi tiêu NC&PT, hay quyền được hưởng tín dụng thuế có thể chuyển lùi (carry back) hay chuyển tiếp (carry forward) hoặc có thể được giải ngân trong trường hợp doanh nghiệp báo cáo bị thua lỗ. Các chính phủ có thể thiết kế các khuyến khích thuế NC&PT theo cách đối xử đặc biệt trong thời kỳ suy thoái, khi mà các luồng tiền đổ vào doanh nghiệp có xu hướng giảm mạnh. Ví dụ, chính phủ Pháp đã đối phó với cuộc khủng hoảng năm 2008/2009 bằng cách cho phép các công ty cộng dồn tất cả các khoản tín dụng thuế (khi đó được trả theo một chu kỳ là 4 năm) có được vào năm 2009, điều này đã tạo ra cú thúc mạnh cho tình trạng tiền mặt của nhiều công ty.

Một khía cạnh nữa cần chú ý trong thiết kế các khuyến khích thuế liên quan tới

khoảng thời gian của biện pháp. Ở hầu hết các nước, những quyết sách tài chính này được thực hiện trong một khoảng thời hạn cụ thể (thường là 4 tới 5 năm) và vì vậy cần gia hạn theo định kỳ. Đáng lưu ý rằng rất ít nước bãi bỏ quy định một khi họ đã áp dụng nó. Tuy nhiên, có một xu thế chung đó là trong khi nguyên tắc vẫn giữ nguyên, nhưng điều kiện vận hành có thể thay đổi theo chu kỳ (thường là vì các lý do khác hơn là do các vấn đề NC&PT). Vì thế, ngành công nghiệp từ lâu nay vẫn yêu cầu cần có khung thời gian dài hơn cho việc áp dụng những biện pháp như vậy để có thể đạt được hiệu quả. Các nghiên cứu được thực hiện gần đây cho rằng, một hệ thống khuyến khích ổn định lâu dài để hỗ trợ doanh nghiệp tham gia vào NC&PT có thể là một phương án rất hiệu quả, nhưng việc này sẽ đòi hỏi các biện pháp khuyến khích mang tính tạm thời cao. Những cách thức để thực hiện một cách tiếp cận như vậy cần được tìm tòi khám phá.

3. Tính hiệu quả của các biện pháp ưu đãi thuế NC&PT

Hiệu quả của các biện pháp khuyến khích bằng thuế đối với NC&PT về đặc trưng không chỉ được đánh giá theo cách đo giá trị đầu tư gia tăng cho NC&PT được thúc đẩy bằng khuyến khích thuế NC&PT, mà còn thể hiện qua việc số chỉ tiêu gia tăng đó có được chuyển hóa thành một sự gia tăng ở các kết quả đầu ra đối mới hay không, và về dài hạn nó có dẫn đến sự gia tăng ở tăng trưởng kinh tế và năng suất lao động không. Nói theo cách rộng hơn, khuyến khích thuế NC&PT được hy vọng là sẽ góp phần nâng cao nền thịnh vượng của một đất nước.

Các đánh giá về các biện pháp khuyến khích thuế cũng thường tìm kiếm để hiểu được cơ sở nền tảng của sự gia tăng về khối lượng NC&PT có thể đạt được nhờ chính sách này. Ví dụ, các khuyến khích thuế làm tăng thêm được bao nhiêu đầu tư cho NC&PT đối với các công ty đang tiến hành NC&PT; bao nhiêu công ty vẫn chưa đầu tư cho NC&PT sẽ được cổ vũ để xúc tiến đầu tư nhờ vào các biện pháp khuyến khích thuế; và các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT hiện nay tại các quốc gia sẽ ảnh hưởng thế nào đến quyết định lựa chọn địa điểm đầu tư NC&PT của các công ty để lợi dụng những ưu đãi thuế khác nhau giữa các nước và thậm chí là cả giữa các bang (như ở Hoa Kỳ).

a) Bằng chứng về tác động của khuyến khích thuế NC&PT đến đầu tư NC&PT

Hiệu quả của các khuyến khích thuế NC&PT làm tăng đầu tư NC&PT có thể đánh giá bằng cách ước tính "độ co giãn về giá NC&PT" tư nhân, điều này được đo bằng tỷ lệ % thay đổi ở đầu tư NC&PT do miễn giảm thuế ứng với mỗi một tỷ lệ % thay đổi ở giá sau thuế (còn được gọi là chi phí sử dụng của NC&PT), hay tỷ số tăng thêm, được đo bằng sự thay đổi ở đầu tư NC&PT ứng với mỗi một đôla miễn thuế được tính cho các khuyến khích thuế NC&PT.

Bằng chứng từ các ước tính kinh tế lượng chỉ ra rằng, sự hưởng ứng gia tăng đầu tư cho NC&PT thể hiện ở giá của nó (được đo bằng độ co giãn về giá NC&PT) về dài hạn lớn hơn trong ngắn hạn (Hall and van Reenen, 2000; Parsons and Phillips, 2007).

Điều này là do những chi phí điều chỉnh mà các công ty phải chịu khi gia tăng đầu tư của mình cho NC&PT (ví dụ như chi phí thuê tuyển các nhà khoa học và kỹ sư)⁴.

Các bằng chứng cũng chỉ ra tác động khác nhau đến các công ty nhỏ so với các công ty lớn. Các công ty nhỏ hơn dường như hưởng ứng hơn với các khuyến khích thuế NC&PT. Điều này là phù hợp bởi vì các công ty nhỏ bị hạn chế về tín dụng hơn so với các công ty lớn và có vẻ như họ ít có vật đảm bảo (hay thế chấp) hơn. Chúng có cũng chỉ ra rằng, tỷ số tăng thêm do tác động của chính sách được thiết kế với các ưu đãi về tín dụng thuế NC&PT tính theo số tăng thêm (incremental) thường cao hơn 1, và thấp hơn 1 đối với trường hợp áp dụng tín dụng thuế NC&PT tính theo giá trị (volume-based) (Parsons và Phillips, 2007; Lokshin và Mohnen, 2009).

Tín dụng dựa trên cơ sở số tăng thêm có nghĩa là nhằm mục tiêu miễn giảm thuế vào chi tiêu NC&PT mà có khả năng sẽ không thể xảy ra nếu như không có tín dụng này. Trong việc lập kế hoạch thuế, để tối ưu hóa lượng miễn giảm thuế, tín dụng thuế tính theo số gia tăng có thể có một tác động không được dự tính trước, đó là gây bóp méo thời điểm chi tiêu NC&PT. Mặt khác, tín dụng thuế tính theo giá trị mặc dù không mang lại những khuyến khích bổ sung làm tăng đầu tư NC&PT so với năm trước, nhưng phụ thuộc vào mức NC&PT hiện hành của mình, các công ty sẽ nhận được một khoản tín dụng thuế bất kể đầu tư trong quá khứ của họ thế nào.

Một biểu thuế dựa trên số gia tăng hỗ trợ cho nhiều công ty với tăng trưởng NC&PT cao hơn so với chế độ thuế tính theo giá trị hỗ trợ đồng đều tất cả các công ty đang tiến hành NC&PT. Một sự kết hợp các khuyến khích về thuế dựa trên giá trị và số tăng thêm (còn gọi là hệ thống lai ghép) có thể duy trì được mức độ đầu tư NC&PT và đồng thời vừa có thể thưởng công cho tăng trưởng cao ở đầu tư NC&PT (Criscuolo et al., 2009).

Tính ổn định của khuyến khích thuế NC&PT cùng với thời gian có thể đóng một vai trò: các kỳ vọng rằng khuyến khích NC&PT là ổn định lâu dài, được ủy nhiệm bằng tính ổn định của chúng với thời gian, dường như có thể đẩy mạnh được tác động của chính sách đến đầu tư NC&PT.

Các khuyến khích thuế NC&PT có thể còn có tác động đến mức đầu tư tổng thể cho NC&PT của một nước bằng cách kích lệ NC&PT đối với các công ty trước đó chưa đầu tư vào NC&PT. Như đã nêu ở trên, các chế độ khuyến khích thuế NC&PT có thể cung cấp các điều khoản đặc biệt cho những người mới được thụ hưởng (như ở Pháp) hay các công ty mới khởi sự (Pháp, Hà Lan và Hàn Quốc). Mặc dù vẫn còn ít, nhưng các bằng chứng thực nghiệm cho thấy, sự hiện diện của khuyến khích thuế NC&PT có liên quan đến khả năng các công ty trở thành những nhà đầu tư cao hơn cho NC&PT (Corchuelo, 2009).

Việc đánh giá những tác động của các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT đến chi

⁴ Dựa trên các ước tính của nhiều nghiên cứu trong giai đoạn 1990-2006 tại các nước Hoa Kỳ, Canada và các nước OECD khác, Parsons và Phillips (2007) đã phát hiện độ co giãn trung bình ước tính về dài hạn là -1,09, có nghĩa là suy giảm 10% về giá NC&PT sẽ dẫn đến một sự gia tăng 10,9% về dài hạn.

tiêu NC&PT vẫn còn gặp nhiều khó khăn⁵.

b) Bằng chứng về tác động của các khuyến khích thuế NC&PT đến các kết quả đầu ra đổi mới

Các khuyến khích thuế NC&PT được hy vọng sẽ dẫn đến không chỉ chi tiêu NC&PT cao hơn mà cả các kết quả đổi mới cũng cao hơn, do có nhiều đổi mới sản phẩm và quy trình hơn, doanh thu cao hơn từ các sản phẩm đổi mới hay do có thêm nhiều phát minh sáng chế, và năng suất cao hơn về dài hạn. Tuy nhiên, một sự gia tăng đo được về chi tiêu NC&PT có thể không nhất thiết được chuyển hóa thành một sự gia tăng ở đầu ra đổi mới và vì thế có thể không dẫn đến một sự gia tăng dài hạn về tăng trưởng năng suất. Các yếu tố làm giảm nhẹ bao gồm:

- Các công ty có thể "ghi nhãn lại" các chi tiêu của mình: sau khi áp dụng một biện pháp khuyến khích thuế, các công ty có thể chuyển một số các hoạt động phi NC&PT của mình thành đầu tư NC&PT. Điều này sẽ dẫn đến một sự gia tăng không xác thực ở NC&PT đo được. Bằng chứng sẵn có chỉ ra rằng, phạm vi tác động của yếu tố này là tương đối nhỏ, đặc biệt là về dài hạn.
- Việc áp dụng một chế độ khuyến khích thuế NC&PT sẽ có khả năng gây ra một sự gia tăng ở tiền lương của các nhà khoa học và kỹ sư, do việc chậm thích nghi ở nguồn cung số nhân lực này, ít nhất là trong ngắn hạn. Ví thế, một phần lợi ích tiềm năng của các khuyến khích thuế NC&PT có thể bị "xói mòn" bởi sự gia tăng ở chi phí NC&PT, chứ không phải chỉ dẫn đến một sự gia tăng về khối lượng NC&PT được tiến hành.
- Cuối cùng, các dự án được cung cấp tài chính thông qua các khuyến khích thuế NC&PT có thể lại là những dự án có hiệu suất biên thấp nhất. Nếu ở đây có một sự suy giảm về lợi nhuận biên từ NC&PT, thì phần NC&PT tăng thêm do khuyến khích thuế NC&PT có thể ít sinh lợi hơn.

Như vậy, cho đến nay bằng chứng về tác động của khuyến khích thuế NC&PT đến đầu ra đổi mới vẫn còn tản mạn. Đánh giá về các tác động này là khó khăn do các phép đo đầu ra đổi mới vẫn chưa hoàn thiện, ví dụ như các phép đo về đổi mới sản phẩm và quy trình, sáng chế, và độ trễ thời gian khác nhau giữa các đầu tư NC&PT vào các loại hình NC&PT khác nhau (như nghiên cứu so với phát triển, các dự án, các lĩnh vực công nghệ, ...) và cả các kết quả đổi mới cũng khác nhau.

Bằng chứng có được cho thấy những tác động tích cực của khuyến khích thuế NC&PT đến doanh thu đổi mới hay số lượng các sản phẩm mới (Hanel và Rosa, 2005; de Jong và Verhoeven, 2007). Tuy nhiên, các hoạt động đổi mới được tạo ra bởi việc áp dụng khuyến khích thuế NC&PT có thể không có cùng đặc điểm như các đổi mới được tài trợ riêng bởi các công ty hay bởi các tài trợ chính phủ.

Ví dụ như chế độ khuyến khích thuế NC&PT của Na-Uy được cho là làm tăng các

⁵ Bao gồm những khó khăn trong việc đo lường mức độ hiệu quả của thuế đối với NC&PT, sự sẵn có của số liệu và sự đánh giá các vấn đề (trong đó có sự tương tác nội tại, độ trễ thời gian, cũng như những ảnh hưởng gián tiếp đến các công ty không được nhận các khuyến khích tài chính).

kết quả đổi mới (cả đổi mới sản phẩm và quy trình), có tính mới đối với các công ty nhưng không phải là mới lạ đối với thị trường hay là những đổi mới có thể đăng ký sáng chế. Kết quả này cũng có thể liên quan đến các đặc trưng đặc biệt của chế độ thuế của Na-Uy, ví dụ như các công ty được trợ cấp nhiều nhất là các SME, và chế độ này quy định một mức hỗ trợ cao nhất có thể. Cả hai đặc điểm này có thể ảnh hưởng đến tính hiệu quả của chính sách kích thích đổi mới với lợi ích xã hội cao (Cappelen, Raknerud và Rybalka, 2008).

Việc đánh giá tác động của các khuyến khích thuế NC&PT đối với các kết quả đổi mới là điều khó khăn. Đặc biệt là những ích lợi của các biện pháp khuyến khích có thể lan tỏa đến các công ty không trực tiếp nhận được khuyến khích, bao gồm cả các công ty không có trụ sở nằm ở bên trong ranh giới của một đất nước, đặc biệt là khi các công ty đó có liên kết với các công ty nhận thông qua các chuỗi giá trị (như các nhà cung ứng hay các khách hàng), hay là các công ty nằm trong một tập đoàn lớn hơn (đa quốc gia) hay thậm chí là các công ty cạnh tranh. Do đó lợi ích của các khuyến khích thuế NC&PT không chỉ giới hạn ở nước chủ nhà nơi thực hiện NC&PT, mà nó còn có thể lan tỏa đến các nước ngoài, nơi có nguồn vốn tri thức được sử dụng. Khía cạnh xuyên biên giới này khiến cho khó có thể đánh giá được chính xác các kết quả đổi mới.

c) Bằng chứng về tác động đến tăng trưởng năng suất và phúc lợi

Các khuyến khích thuế đối với NC&PT cuối cùng sẽ dẫn đến tăng trưởng năng suất cao hơn và làm tăng phúc lợi.

Bằng chứng về tính hiệu quả của các khuyến khích thuế NC&PT tác động đến gia tăng năng suất lao động vẫn còn ít, nhưng đã chỉ ra một mối tương quan xác thực giữa khuyến khích thuế NC&PT và năng suất lao động (Brouwer et al., 2005 và Lokshin and Mohnen, 2007). Các ước tính về tác động của các khuyến khích về thuế đối với phúc lợi yêu cầu một sự phân tích hiệu ích kinh tế đầy đủ. Điều này cần tính đến các tác động đầy đủ trực tiếp và gián tiếp của chính sách, các chi phí thực hiện và tuân thủ, và những tác động của các loại thuế bóp méo (distortionary taxes) cần thiết khác để hỗ trợ tài chính cho các biện pháp khuyến khích.

Mặc dù một số nghiên cứu đã cố gắng đưa ra những ước tính như vậy, chúng phụ thuộc mạnh vào các giả thiết được đưa ra. Các phân tích hiệu ích kinh tế đã có và các mô phỏng chỉ ra một lợi ích phúc lợi xác thực có được từ các khuyến khích thuế NC&PT.

d) Bằng chứng về tác động đến tiền lương

Các biện pháp khuyến khích thuế đối với NC&PT là nhằm mục đích gia tăng khối lượng đầu tư NC&PT. Tuy nhiên, một phần của những khuyến khích này có thể dẫn đến sự gia tăng ở tiền lương của các nhà khoa học NC&PT và kỹ sư, hay chi phí thuê nhân công của các công ty. Điều này có thể xảy ra do phản ứng chậm ở nguồn cung nhân lực khoa học hay do các chi phí tìm kiếm các nhà khoa học và kỹ sư, giữa các công ty và nhân lực NC&PT và các chế độ khuyến khích đối với nhân công NC&PT.

Các nghiên cứu về vấn đề này vẫn còn hiếm và bị hạn chế do không có đầy đủ số liệu thích hợp. Các nghiên cứu thường có xu hướng phát hiện rằng sự gia tăng ở tiền lương NC&PT không tương ứng với sự thay đổi ở chất lượng của các nhà nghiên cứu (ví dụ như các nhà khoa học có kinh nghiệm hơn; hay sự thay đổi ở tập hợp các nhà khoa học hướng tới kỹ năng cao hơn), điều này sẽ kéo theo một sự cải tiến ở chất lượng của các yếu tố đầu vào trong quy trình đổi mới (Lokshin and Mohnen, 2008).

đ) Bằng chứng về tác động của các khuyến khích thuế NC&PT so với hỗ trợ trực tiếp (trợ cấp)

Các chính phủ đối diện với câu hỏi đặt ra là các công cụ chính sách nào phù hợp nhất để khích lệ đổi mới. Các khuyến khích thuế NC&PT là các công cụ không chủ động (không tuân theo ý muốn của chính phủ), và khả dụng đối với tất cả những người thực hiện NC&PT (kể cả những người tiềm năng) và vì thế nó trung lập giữa các ngành công nghiệp, khu vực hay các công ty. Một số nước áp dụng chế độ đãi ngộ ưu tiên đối với các nhóm công ty đặc biệt hay các loại hình đầu tư NC&PT.

Mặt khác, các trợ cấp chính phủ có thể được định hướng vào các dự án và nhiệm vụ cụ thể mà các chính phủ cho là sẽ mang lại lợi ích xã hội cao, ví dụ như các lĩnh vực quốc phòng, y tế hay năng lượng.

Bản chất của các dự án NC&PT được cung cấp tài chính thông qua các khoản tài trợ và các dự án được cung cấp tài chính bằng các khuyến khích thuế NC&PT có khả năng khác nhau (David et al., 2000). Các công ty có xu hướng sử dụng các khuyến khích thuế NC&PT để cung cấp kinh phí cho các dự án được kỳ vọng có suất lợi tức tư nhân cao (sau thuế), và các dự án mang lại lợi nhuận xã hội cao nhất có thể không được các công ty đầu tư nếu lợi ích tư nhân thấp. Vì thế, các khuyến khích thuế NC&PT có thể không phải là công cụ hiệu quả nhất hướng đến các quyết định đầu tư NC&PT tư nhân bỏ qua hiệu ứng lan tỏa tri thức. Tài trợ trực tiếp cho NC&PT có thể thích hợp hơn với việc bắc cầu kết nối hiệu ứng lan tỏa giữa lợi ích xã hội và tư nhân từ đổi mới, do chúng nhằm mục tiêu vào các dự án với kỳ vọng lợi ích xã hội cao nhất. Tuy nhiên, trợ cấp chính phủ thường là đối tượng tuân theo quyết định của các cơ quan chính phủ xét duyệt trợ cấp chứ không phụ thuộc vào các công ty thực hiện NC&PT.

Một công trình nghiên cứu của Haegeland và Moen (2007) về NC&PT của Na-Uy đã đưa ra một xếp hạng các công cụ chính sách khác nhau tùy thuộc vào tác động của chúng đến đầu tư NC&PT và lợi nhuận tư nhân từ NC&PT. Nghiên cứu phát hiện ra rằng chính sách có tác động lớn nhất đến đầu tư NC&PT chính là các công cụ khuyến khích thuế NC&PT, tiếp theo là trợ cấp từ Hội đồng nghiên cứu Na-Uy, các cơ quan chính phủ và EU. Nghiên cứu này cũng phát hiện ra rằng lợi nhuận từ các dự án NC&PT được cung cấp tài chính bằng nguồn kinh phí riêng của một công ty tính về giá trị trung bình cao hơn so với các dự án được cấp kinh phí từ các khuyến khích thuế NC&PT, lợi nhuận này đến lượt mình lại cao hơn so với các dự án được trợ cấp. Tuy nhiên, nghiên cứu không đưa ra một xếp hạng các chính sách dựa theo lợi ích xã hội của chúng.

Bằng chứng cũng chỉ ra một tác dụng bổ sung của tài trợ trực tiếp liên quan đến các khuyến khích thuế NC&PT. Đặc biệt là đối với các công ty nhỏ và non trẻ, hỗ trợ trực tiếp có thể giúp chứng thực "chất lượng cao" của các công ty và các dự án, và làm giảm các vấn đề liên quan đến tính bất đối xứng thông tin (Blanes and Busom, 2004). Điều này về phần mình sẽ làm hạ thấp chi phí cơ bản của các công ty nhận được tài trợ khi áp dụng đối với các nguồn tài chính bên ngoài. Ngoài ra, các khoản trợ cấp, các khoản cho vay và bảo lãnh vay có thể mang lại được nhiều trợ giúp hơn cho các công ty nhỏ và trẻ, nếu các khuyến khích thuế không quy định các điều khoản chuyển sang hay hoàn trả tiền thuế. Do các công ty nhỏ/non trẻ có đặc trưng chung là bị thua lỗ trong những năm đầu tiến hành các dự án NC&PT, họ không có nguồn thu nhập chịu thuế và vì thế không có các khoản thuế phải trả mà các khuyến khích thuế có thể áp dụng để giảm bớt.

Trong khi nghiên cứu của OECD (Jaumotte and Pain, 2005a, 2005b) đã tìm ra bằng chứng cho rằng các khuyến khích bằng thuế có hiệu quả trong việc làm tăng chi tiêu NC&PT, các khuyến khích thuế là một bộ phận điển hình của một chiến lược rộng lớn hơn để thúc đẩy đổi mới. Các thành phần của một chiến lược như vậy bao gồm một môi trường kinh doanh đổi mới, tinh thần doanh nghiệp, đầu tư vào giáo dục và nghiên cứu, một hệ thống bảo hộ SHTT có hiệu lực, v.v...

III. SỬ DỤNG CÁC BIỆN PHÁP ƯU ĐÃI THUẾ TẠI CÁC NƯỚC OECD VÀ MỘT SỐ NƯỚC CHỌN LỌC

1. Áp dụng chính sách ưu đãi thuế NC&PT hiện nay trên thế giới

Chính sách ưu đãi thuế đối với NC&PT doanh nghiệp hiện nay được sử dụng rộng rãi tại các nước OECD và các nước ngoài OECD. Cho đến nay có 26 trong số 34 quốc gia thành viên OECD áp dụng các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT đối với các doanh nghiệp. Trong số các nước ngoài OECD, có Braxin, Trung Quốc, Ấn Độ, Liên bang Nga, Singapo và Nam Phi cũng đã áp dụng các khuyến khích về thuế đối với NC&PT.

Các chế độ khuyến khích về thuế đối với NC&PT hiện tại khác biệt đáng kể giữa các nước về các khía cạnh như mức độ ưu đãi; cách thiết kế các biểu thuế và cách chúng được nhằm mục tiêu vào các công ty khác nhau hay vào các lĩnh vực cụ thể.

Khuyến khích về thuế đối với NC&PT bao gồm khuyến khích thuế dựa vào chi tiêu, quan trọng nhất có các hình thức tín dụng thuế NC&PT, miễn thuế NC&PT và tín dụng thuế khấu trừ từ lương NC&PT, và khuyến khích thuế dựa trên thu nhập, quan trọng nhất là các biểu thuế ưu đãi đối với thu nhập từ bản quyền và các thu nhập khác từ nguồn vốn tri thức được hưởng một mức ưu đãi thuế.

Hầu hết các nền kinh tế thuộc OECD và các nền kinh tế mới nổi đều áp dụng một hệ thống trong đó tín dụng thuế NC&PT được cung cấp dựa vào khối lượng chi tiêu NC&PT (volume-based) đã được thực hiện (như Canada, Vương quốc Anh, Pháp, Nhật Bản, Na-Uy, Braxin, Trung Quốc, Ấn Độ), trong khi các nước khác chú trọng áp

dụng tín dụng thuế NC&PT được tính dựa trên chi tiêu NC&PT gia tăng (có nghĩa là chi tiêu vượt quá một mức chuẩn cho trước). Các hình thức miễn thuế NC&PT được thực hiện ở Đan Mạch, Cộng hòa Séc, Áo, Hungari, và Vương quốc Anh. Tín dụng thuế khấu trừ từ lương NC&PT, tức là phần khấu trừ từ khoản thuế lương và những đóng góp bảo hiểm xã hội cũng đang được sử dụng tại Bỉ, Hungari, Hà Lan và Tây Ban Nha.

Một số nước nhằm mục tiêu vào các công ty tiến hành nghiên cứu cơ bản; và nhiều nước cung cấp các biện pháp ưu đãi thuế hào phóng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME). Một số nước còn phân biệt theo độ tuổi của một công ty. Ví dụ như Pháp áp dụng một chế độ đối với các công ty mới thành lập, trong khi các nước khác lại khuyến khích hợp tác khoa học - công nghiệp. Hoa Kỳ gần đây áp dụng một loại tín dụng hào phóng hơn cho NC&PT trong lĩnh vực năng lượng. Cuối cùng, một số nước có các chế độ quy định rằng thu nhập từ bản quyền và các thu nhập khác từ nguồn vốn tri thức được hưởng một tỷ lệ ưu đãi, ví dụ như ưu đãi thuế đối với lợi nhuận phát sinh từ cấp phép sáng chế hiện đang được áp dụng tại Vương quốc Anh. Bảng 5 dưới đây thể hiện những khác biệt trong thiết kế và áp dụng các biểu thuế tại các nước OECD và một số nước ngoài OECD.

Bảng 5: Chi tiết về những khác biệt ở các biện pháp khuyến khích về thuế đối với NC&PT tại các nước OECD chọn lọc, năm 2009.

Thiết kế các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT	Tín dụng thuế NC&PT căn cứ theo giá trị	Ôxtrâyliya, Canada, Pháp, Na-Uy, Braxin, Trung Quốc, Ấn Độ
	Tín dụng thuế NC&PT theo số gia tăng	Hoa Kỳ
	Hệ thống thuế kết hợp căn cứ vào giá trị và số gia tăng	Nhật Bản, Hàn Quốc, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha
	Miễn thuế NC&PT	Đan Mạch, CH Séc, Áo, Hungari, Vương quốc Anh
Tín dụng thuế khấu trừ từ lương NC&PT		Bỉ, Hungari, Hà Lan, Tây Ban Nha
Khuyến khích thuế NC&PT ưu đãi hơn đối với SME		Canada, Ôxtrâyliya, Nhật Bản, Vương quốc Anh, Hungari, Hàn Quốc, Na-Uy
Nhằm mục tiêu đặc biệt vào	Lĩnh vực năng lượng	Hoa Kỳ
	Hợp tác nghiên cứu	Italia, Hungari, Nhật Bản, Na-Uy
	Người được thụ quyền mới	Pháp
	Các công ty trẻ và mới khởi sự	Pháp, Hà Lan, Hàn Quốc
Mức trần đối với số tiền được xác nhận		Italia, Nhật Bản, Hoa Kỳ, Áo, Hà Lan
Khuyến khích thuế NC&PT dựa trên thu nhập		Bỉ, Hà Lan, Tây Ban Nha
Không áp dụng khuyến khích thuế NC&PT		Estonia, Phần Lan, Đức, Luxembourg, Mehico, Niu Zilân, Thụy Điển, Thụy Sĩ

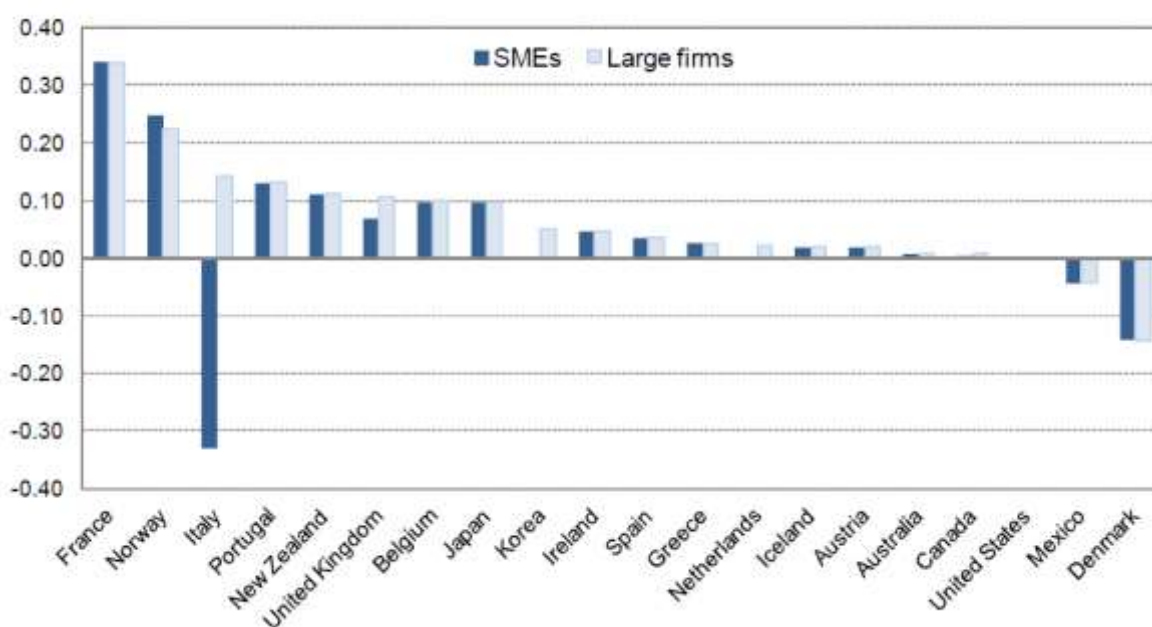
Nguồn: OECD (2010a).

Ghi chú: Miễn thuế NC&PT là miễn giảm thuế đến một tỷ lệ nhất định của chi tiêu NC&PT và có thể được sử dụng để bù vào thu nhập chịu thuế; tín dụng thuế làm giảm khối lượng nợ thuế thực tế phải trả.

Hỗ trợ cho NC&PT doanh nghiệp thông qua hệ thống thuế là một phần đặc trưng của một tập hợp rộng hơn các chính sách hỗ trợ đầu tư vào NC&PT, nó cũng bao gồm cả các hình thức hỗ trợ trực tiếp như các khoản tài trợ, cho vay hay ký hợp đồng mua sắm (hình 4). Có những khác biệt đáng kể trong hỗn hợp chính sách hỗ trợ NC&PT doanh nghiệp của các nước, ví dụ như một số nước OECD không áp dụng các khuyến khích thuế NC&PT, trong khi các nước khác như Hoa Kỳ và Tây Ban Nha lại dựa nhiều hơn vào hỗ trợ trực tiếp, và một nhóm các nước trong đó có Canada và Nhật Bản, để hỗ trợ cho đầu tư NC&PT lại trông cậy chủ yếu vào các khuyến khích thuế NC&PT.

Chi phí tổng thể liên quan đến các biện pháp khuyến khích thuế cho NC&PT phụ thuộc vào sự thu hút các công ty hưởng ứng tham gia và cả vào việc thiết kế các khuyến khích thuế của một nước. Những khác biệt đáng kể thể hiện ở mức độ ưu đãi trong các biện pháp khuyến khích thuế giữa các nước và bên trong các nước giữa các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

Trong những năm gần đây, đã diễn ra những thay đổi nổi bật về việc áp dụng các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT. Xu thế chung trong số các nước OECD đó là điều chỉnh các biện pháp khuyến khích thuế của mình để làm cho sự đãi ngộ hào phóng hơn và dễ sử dụng hơn. Hình 4 cho thấy mức độ hào phóng của các ưu đãi thuế ngày càng tăng với đa số các nước thuộc OECD cung cấp các khoản trợ cấp thuế cao hơn vào năm 2008 so với năm 1999 đối với cả các công ty lớn và nhỏ, ngoại trừ Đan Mạch, Mexico và Italia.



Hình 4: Chế độ ưu đãi thuế cho NC&PT: Thay đổi về tỷ lệ trợ cấp thuế ứng với 1 USD NC&PT của năm 1999 so với 2008.

(Nguồn: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009).

Xu thế chung đó là làm tăng tính khả dụng, tính dễ sử dụng và mức độ ưu đãi của các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT. Pháp (năm 2008) và Ôxtrâyliia (năm 2010) đã thay thế hệ thống thuế lai ghép phức tạp tính thuế theo giá trị và theo lượng gia tăng bằng một hệ thống đơn giản hơn và với mức độ ưu đãi lớn hơn.

Bi, Ailen, Hàn Quốc, Na-Uy, Bồ Đào Nha và Vương quốc Anh cũng đã tăng tỷ lệ tín dụng thuế hay mức trần chi tiêu NC&PT hợp lệ trong những năm gần đây. Canada đã áp dụng các quy định hành chính mới nhằm tạo điều kiện thúc đẩy khả năng tiếp cận đến chương trình tín dụng thuế NC&PT của mình, cải thiện tính nhất quán và tính có thể dự đoán trước, và nâng cao chất lượng của quy trình đánh giá (khiếu nại). Trung Quốc đã mở rộng loại hình tín dụng thuế NC&PT đến tất cả các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực công nghệ then chốt (công nghệ sinh học, ICT, và các lĩnh vực công nghệ cao khác), ngay cả khi các công ty này đặt trụ sở bên ngoài các "khu công nghệ mới" đã được chỉ định cụ thể.

Gần đây, khuyến khích thuế NC&PT còn được sử dụng để giúp các công ty đương đầu với cuộc khủng hoảng tài chính, mặc dù thường chỉ là dựa trên cơ sở tạm thời. Ví dụ, Nhật Bản và Hà Lan đã tạm thời nâng mức trần chi tiêu NC&PT hợp lệ. Nhật Bản cũng cho phép gia hạn chuyển tiếp dài hơn đối với tín dụng thuế NC&PT chưa sử dụng, khi nhận thức được rằng nhiều công ty rơi vào vị trí không thể được hưởng tổng tín dụng thuế NC&PT của họ do lợi nhuận giảm trong thời kỳ kinh tế xuống dốc. Trước năm 2009, các công ty sẽ phải đợi đến ba năm để được hoàn trả tín dụng chưa sử dụng của mình. Sau việc áp dụng chế độ này vào năm 2009, các công ty đã có thể được hoàn trả tín dụng chưa sử dụng của mình trong vòng ba năm trước. Biện pháp này được hy vọng sẽ làm tăng thu nhập từ thuế đã miễn (forgone tax revenue) lên 6 tỷ USD vào năm 2009 (0,29% GDP).

Các nước không sử dụng khuyến khích thuế NC&PT đối với các công ty

Không phải tất cả các nước đều cho rằng khuyến khích thuế là một công cụ hiệu quả để khắc phục những tác động bất lợi của các yếu tố tri thức ngoại lai, hay tin tưởng rằng khuyến khích thuế giúp kích lệ đáng kể đầu tư NC&PT tư nhân. Trái ngược với xu thế gia tăng sử dụng các biện pháp khuyến khích thuế, các nước như Mehico và Niu Zilân gần đây đã bãi bỏ các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT của mình. Mehico đã chuyển đổi tín dụng thuế NC&PT thành hỗ trợ trực tiếp vào năm 2009. Niu Zilân đã áp dụng tín dụng thuế NC&PT vào năm 2008 nhưng đã hủy bỏ hiệu lực kể từ năm tài khóa 2009-10. Đức và Phần Lan là những nước đã từng sử dụng các khuyến khích bằng thuế (cùng với hỗ trợ tài chính trực tiếp), nhưng hai nước này đã quyết định bãi bỏ các biện pháp này vào cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990.

Lý do chủ yếu liên quan đến sự phức tạp của hệ thống thuế chung khi áp dụng các khuyến khích thuế NC&PT và với quan điểm cho rằng các công cụ chính sách khác sẽ thích hợp hơn.

Các chính phủ cũng như ngành công nghiệp đôi khi lập luận (giống như trường hợp ở Đức) rằng một sự suy giảm chung ở thuế suất doanh nghiệp là một công cụ thích hợp

hơn để thúc đẩy sự cạnh tranh trong ngành công nghiệp. Hệ thống thuế của Đức được cho là có tính phức tạp cao với một căn cứ tính thuế (tax base) hẹp, thuế suất cao và nhiều biện pháp miễn giảm thuế áp dụng với các ngành đặc biệt và/hoặc với các dạng đầu tư khác nhau (ví dụ như lĩnh vực nhà ở tư nhân). Vì vậy, yêu cầu đặt ra là cần làm cho hệ thống thuế bớt phức tạp hơn, các thuế suất thấp hơn và căn cứ tính thuế rộng hơn. Chính từ quan điểm đó mà các khuyến khích thuế NC&PT được coi là một công cụ làm cho hệ thống thuế thu nhập doanh nghiệp của nước này trở nên phức tạp hơn. Trong trường hợp phải khắc phục với tình trạng thuế suất thấp và một hệ thống thuế dễ dàng hơn, thì sẽ là không thận trọng nếu làm tăng tính phức tạp của thảo luận chính sách bằng cách đề cử một khuyến khích thuế mới.

2. Áp dụng các biện pháp ưu đãi thuế NC&PT tại các nước G7 và một số nước chọn lọc

Bảng 6: Áp dụng khuyến khích thuế NC&PT tại các nước G7 và một số nước chọn lọc

Tên nước/khuyến khích thuế chủ yếu	Mô tả biện pháp khuyến khích thuế			Thu nhập từ thuế đã miễn
	Tỷ lệ khấu trừ	Chi tiêu	Khấu trừ/Mức trần	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Canada				
Chương trình tín dụng thuế nghiên cứu khoa học và phát triển thực nghiệm (SR&ED tax credit)	Áp dụng cho các doanh nghiệp nhỏ thuộc sở hữu của người Canada: 35% tổng chi tiêu NC&PT của ngưỡng 3 triệu USD chi tiêu ban đầu và sau đó là 20%. Đối với các doanh nghiệp lớn: 20%.	Chi phí hiện hành, máy móc và thiết bị (M&E)	Thuế phải trả (lợi nhuận chịu thuế). Không có mức trần đối với NC&PT hợp lệ.	2002: 2,3 tỷ CAD (0,21% GDP) 2008: 3,2 tỷ CAD (0,22% GDP)
	Các đặc điểm khuyến khích thuế khác: Hoàn trả cho các doanh nghiệp nhỏ thuộc sở hữu của người Canada. Áp dụng chuyên lùi (3 năm) và chuyên tiếp (20 năm) đối với tất cả các công ty. Không tính thuế đối với tất cả các chi tiêu NC&PT hiện hành và cơ bản (ngoại trừ nhà xưởng).			
	Những thay đổi quan trọng gần đây: Năm 2008 - nâng ngưỡng được hưởng khấu trừ thuế từ 2 triệu USD lên 3 triệu USD; Các SME đã tăng quy mô có quyền yêu cầu được hưởng 35% khấu trừ thuế. 10% chi tiêu NC&PT thực hiện ở nước ngoài giờ đây có đủ tư cách để được khấu trừ thuế.			

Pháp				
Tín dụng thuế nghiên cứu (CIR) - chương trình lâu dài với các biện pháp tạm thời	30% tổng giá trị chi tiêu nghiên cứu trong ngưỡng 100 triệu euro ban đầu và sau đó là 5%. Tỷ lệ 30% được tăng lên 50% (năm đầu tiên) và 40% (năm thứ hai) đối với các công ty được hưởng tín dụng thuế lần đầu.	Chi phí hiện hành và khấu hao tất cả các tài sản cố định. Lương và đóng bảo hiểm xã hội cho các nhà nghiên cứu mới có trình độ PhD (24 tháng sau tuyển dụng) được tính tăng gấp đôi và được coi là chi tiêu NC&PT hợp lệ.	Thuế phải trả (lợi nhuận miễn thuế). Không quy định mức trần ưu đãi thuế đối với chi tiêu NC&PT hợp lệ (tỷ lệ thấp hơn).	2004: 547 triệu euro (0,03% GDP) 2008: 1,5 tỷ euro (0,08% GDP) 2009: 5,6 tỷ euro (0,29% GDP)
Các đặc điểm khuyến khích thuế khác: không tính thuế đối với tất cả các chi tiêu hiện hành				
Những thay đổi quan trọng gần đây: năm 2008 - chỉ áp dụng tín dụng thuế dựa trên giá trị (volume-based) thay cho hệ thống lai ghép. Ngưỡng chi tiêu ban đầu được khấu trừ 35% tăng từ 16 triệu lên 100 triệu euro. Năm 2009: Hoàn trả trực tiếp toàn bộ tín dụng thuế chưa sử dụng cho tất cả các công ty (thay cho phải đợi 3 năm), được coi là biện pháp tạm thời.				
Đức				
	Hiện tại không áp dụng các biện pháp khuyến khích bằng thuế			0 euro
Những thay đổi quan trọng gần đây: Chính quyền liên bang đã thống nhất sẽ áp dụng tín dụng thuế NC&PT trước năm 2012.				
Italia				
Tín dụng thuế NC&PT	10% giá trị; 40% nếu NC&PT được thực hiện hợp tác với các trường đại học hay các tổ chức nghiên cứu công.	Chi phí hiện hành và M&E	Thuế phải trả. Mức trần là 50 triệu euro chi tiêu NC&PT hợp lệ.	
Các đặc điểm khác: Không hoàn trả và không chuyển sang. Không tính thuế đối với tất cả các chi tiêu hiện hành.				
Những thay đổi quan trọng gần đây: Hệ thống này (10% giá trị) được thực hiện từ năm 2007.				

Nhật Bản				
Tín dụng thuế NC&PT (chương trình lâu dài với các biện pháp tạm thời)	12% giá trị đối với SME và 8-10% đối với doanh nghiệp lớn (phụ thuộc vào cường độ NC&PT của doanh nghiệp); 5% đối với NC&PT gia tăng (NC&PT trung bình của 3 năm trước được coi là mốc chuẩn)	Chi phí hiện hành và khấu hao M&E	Thuế phải trả. Giá trị khấu trừ tối đa là 30% số tiền thuế phải trả (20% theo mức cộng 10% gia tăng).	2003: 105 tỷ yên (0,02% GDP) 2007: 629,9 tỷ yên (0,12% GDP)
Các đặc điểm khác: Không hoàn thuế nhưng có thể chuyển tiếp 1 năm nếu chi tiêu NC&PT cao hơn năm trước. 2009 đến 2010: có thể chuyển tiếp đến năm 2011. Áp dụng chế độ tính thuế dựa vào chi tiêu gia tăng đối với các SME (khấu trừ 20% dựa trên sự khác biệt giữa các chi tiêu NC&PT và một phần mười doanh số trung bình của ba năm cuối).				
Những thay đổi quan trọng gần đây: năm 2009 (và đối với năm tài khóa 2009 và 2010): giá trị tín dụng thuế tối đa tăng từ 30% lên 40% và có thể chuyển tiếp đến năm tài khóa 2012.				
Vương quốc Anh				
Miễn thuế NC&PT (chương trình lâu dài)	175% giá trị đối với SME và 130% đối với các công ty lớn.	Chi phí hiện hành.	Không có mức trần, nhưng các công ty cần chi tiêu ít nhất là 10.000 GBR để có đủ tư cách nhận tín dụng.	2002: 390 triệu GBR (0,04% GDP) 2008: 820 triệu GBR (0,06% GDP)
Các đặc điểm khác: áp dụng hoàn trả đối với các SME (cứ 100 GBR chi tiêu NC&PT hợp lệ được hoàn trả 24 GBR). Có thể chuyển tiếp (vô hạn) áp dụng đối với tất cả các công ty. Miễn thuế hoàn toàn đối với tất cả chi tiêu hiện hành.				
Những thay đổi quan trọng gần đây: Năm 2008 - tăng tỷ lệ khấu trừ (từ 125% lên 130% (công ty lớn); từ 150% lên 175% (SME)); định nghĩa SME tăng độ lớn (từ 250 nhân viên và doanh thu 50 triệu GBR lên 500 nhân viên và 100 triệu GBR doanh thu);				
Hoa Kỳ				
Tín dụng thuế NC&PT	- 20% tín dụng gia tăng đối với	Chi phí hiện hành.	Thuế phải trả. (lợi nhuận chịu	2005: 5,1 tỷ USD

	<p>các chi tiêu hợp lệ cao hơn mức cơ sở tính thuế (tín dụng nghiên cứu thông thường); hoặc</p> <p>- Tỷ lệ khác áp dụng đối với tín dụng nghiên cứu gia tăng thay thế (AIRC) và tín dụng đơn giản hóa thay thế (ASIC). (công ty cần lựa chọn giữa 3 chế độ này)</p>		<p>thuế). Áp dụng tỷ lệ tín dụng nghiên cứu thông thường 20% với mức trần là 50% chi tiêu NC&PT hợp lệ. Giá trị tín dụng tối đa là 25% nghĩa vụ thuế phải nộp.</p>	<p>(0,17% GDP) 2008: 7,1 tỷ USD (0,18% GDP)</p>
	<p>Các đặc điểm khác: Không áp dụng hoàn trả, nhưng được chuyển tiếp 20 năm áp dụng đối với tất cả các công ty. Mốc chuẩn tính thuế (để ước tính lượng chi tiêu nghiên cứu gia tăng) áp dụng khác nhau đối với các công ty đã thành lập và công ty mới khởi sự. Áp dụng tín dụng thuế năng lượng dựa vào giá trị (20% đối với 100% chi tiêu theo hợp đồng với các tổ chức nghiên cứu công và một số công ty nhỏ). Miễn thuế hoàn toàn đối với các chi tiêu hiện hành.</p>			
	<p>Những thay đổi quan trọng gần đây: Gia tăng tín dụng nghiên cứu đối với lĩnh vực nghiên cứu năng lượng và cho phép hoàn trả đối với các tín dụng nghiên cứu chưa sử dụng thay cho miễn thuế khấu hao đối với tài sản được coi là hợp lệ.</p>			
<p>Ôxtrâylia</p>				
<p>Tín dụng thuế NC&PT (2010) (chương trình sẽ được xem xét lại vào năm 2014)</p>	<p>45% giá trị đối với các công ty nhỏ và 40% đối với các công ty khác.</p>	<p>Chi phí hiện hành và M&E</p>	<p>Thuế phải trả. Không có mức trần, nhưng các doanh nghiệp cần chi tiêu ít nhất là 20.000 AUD để có đủ tư cách được hưởng tín dụng.</p>	<p>2004: 485 triệu AUD (0,04% GDP) 2008: 820 triệu AUD (0,07% GDP)</p>
	<p>Các đặc điểm khác: các công ty nhỏ (tổng doanh thu thấp hơn 20 triệu AUD) có thể được hoàn trả thay cho chuyển tiếp. Không có mức trần đối với lượng chi tiêu NC&PT được hoàn trả. Áp dụng chuyển sang đối với tất cả các công ty. Miễn thuế hoàn toàn đối với các chi phí hiện hành.</p>			

	<p>Những thay đổi quan trọng gần đây: năm 2010 - chuyển đổi từ hệ thống miễn thuế NC&PT hỗn hợp "dựa trên giá trị và lượng gia tăng" (125% đối với mức chuẩn + 175% ứng với mức gia tăng) sang một hệ thống tín dụng thuế đơn giản hơn dựa vào giá trị; Định nghĩa công ty nhỏ tăng độ lớn (từ doanh thu thấp hơn 5 triệu AUD lên đến 20 triệu AUD), và bỏ mức trần (2 triệu AUD chi tiêu NC&PT) tín dụng hoàn trả.</p>			
Bỉ				
Tín dụng thuế khấu trừ đối với lương NC&PT	Giảm 75% tổng tiền lương NC&PT	Lương nghiên cứu và đóng góp xã hội (bao gồm cả các nhà nghiên cứu nội bộ và theo hợp đồng từ các trường đại học hay viện nghiên cứu công).	Giảm thuế khấu trừ đối với tiền lương. Không áp dụng mức trần đối với tổng lương NC&PT hợp lệ.	2004: 307 triệu euro (0,11% GDP) 2008: 460 triệu euro (0,14% GDP)
Tín dụng/miễn thuế NC&PT	Tỷ lệ miễn thuế áp dụng ở mức 114,5% hay 5% tín dụng thuế. Với mức thuế doanh nghiệp là 33,99 cả hai chế độ đều có chi phí tương đương đối với chính phủ.	Tài sản cố định, có thể bao gồm cả công nghệ xanh (rộng hơn FM R&D)		
Khấu trừ đối với thu nhập từ patăng (khuyến khích NC&PT rộng)	Giảm 80% (giảm tỷ lệ thuế thu nhập có hiệu lực xuống đến mức 6,8%)	Tổng thu nhập từ patăng (cấp giấy phép, tiền bản quyền, tiền thù lao sáng chế trong doanh số bán hàng hóa và dịch vụ)	Thu nhập chịu thuế	
	<p>Các đặc điểm khác: tín dụng thuế khấu trừ từ tiền lương có tác dụng như sự hoàn trả (thông qua hệ thống thuế lương), trong khi tín dụng chưa sử dụng (từ hệ thống tín dụng thuế) có thể được hoàn trả sau 5 năm. Hoàn toàn miễn thuế đối với các chi tiêu hiện hành.</p>			
	<p>Những thay đổi quan trọng gần đây: Tăng tỷ lệ tín dụng thuế khấu trừ từ tiền lương (từ 65% lên 75% năm 2009) và tỷ lệ miễn thuế thu nhập (từ 114,5 lên 115,5% vào năm 2010). Năm 2009: đơn giản hóa hệ thống thuế bằng cách áp dụng một tỷ lệ duy nhất (75%) đối với tất cả loại hình nhà nghiên cứu (cán bộ nghiên cứu nội bộ; biệt phái làm việc cho các trường đại học hay viện nghiên cứu công; biệt phái đến làm việc cho các công ty đổi mới trẻ (những công ty nhỏ đạt ít nhất 15% cường độ NC&PT)). Năm 2007: áp dụng chế độ giảm thuế thu nhập từ patăng.</p>			

Đan Mạch					
Miễn thuế NC&PT	200% dựa theo giá trị	Chi phí hiện hành	Thu nhập chịu thuế. Không áp dụng mức trần đối với NC&PT hợp lệ	2008: 1,15 tỷ DKK (0,06% GDP)	
Các đặc điểm chủ yếu khác: Không hoàn trả. Khuyến khích thuế được áp dụng cả đối với các nhà nghiên cứu nước ngoài và nguồn nhân lực chủ chốt bằng cách hạ thấp tỷ lệ thuế lương cá nhân trong vòng 3 (25% thay cho 31%) đến 5 năm (31% thay cho 38,4%). Miễn thuế hoàn toàn đối với các chi tiêu hiện hành.					
Những thay đổi quan trọng gần đây: Bãi bỏ chế độ khuyến khích thuế thử nghiệm năm 2007 về tín dụng thuế NC&PT hợp tác (miễn giảm đến 150% nếu NC&PT được thực hiện hợp tác với các trường đại học hợp lệ). Năm 2010: các công ty và cá nhân có thể được giảm thuế thu nhập đối với các khoản quyên góp cho các tổ chức NC&PT phi lợi nhuận.					
Hungary					
Tín dụng thuế NC&PT đối với các dự án lớn (trên 100 triệu HUF)	Tỷ lệ khác nhau theo khu vực (25-50%) + độ lớn (bổ sung 10-20%)	Tất cả các hoạt động NC&PT theo phân loại Frascati (hiện hành+M&E+cơ bản)	Thuế phải trả Giá trị tín dụng tối đa: 80% nghĩa vụ thuế phải nộp.	2004: 19 tỷ euro (0,09% GDP) 2008: 24 tỷ euro (0,09% GDP)	
Tín dụng thuế lương NC&PT	15% đối với công ty nhỏ, 10% đối với công ty khác	Tiền lương và đóng góp của nhân lực NC&PT và phát triển phần mềm			
Miễn thuế NC&PT	300% nếu là dự án hợp tác với trường đại học hay tổ chức nghiên cứu công	Chi phí hiện hành (với mức trần 50 triệu HUF)			
Các đặc điểm chủ yếu khác: Không hoàn trả nhưng có thể chuyển tiếp đến 5 năm. Ngoài các biện pháp khuyến khích bằng thuế trên, Hungary còn áp dụng khấu hao nhanh tài sản cố định NC&PT (50%) và cho phép dự phòng NC&PT (50% lợi nhuận trước thuế được giữ lại và nếu khối lượng đó được sử dụng vì các mục đích NC&PT trong vòng 6 năm sau, sẽ được miễn thuế hoàn toàn).					
Những thay đổi gần đây: năm 2008 - tăng mức giới hạn dự phòng NC&PT từ 25% lên 50%.					
Ailen					
Tín dụng thuế	25% NC&PT	Chi phí hiện hành và	Thuế phải trả	2004:	81

NC&PT	gia tăng (với mức chuẩn được lấy của năm 2003); và 25% tính theo giá trị đối với nhà xưởng NC&PT	M&E (tính theo cơ sở gia tăng) và nhà xưởng NC&PT (tính theo giá trị)	Không áp dụng mức trần đối với NC&PT hợp lệ	triệu euro (0,05% GDP) 2007: 165 triệu euro (0,09% GDP)
Các đặc điểm chủ yếu khác: Áp dụng hoàn trả đối với tất cả các công ty trong vòng 33 tháng (bắt đầu từ năm 2010). Chuyển lùi (1 năm) cũng được áp dụng. Miễn thuế hoàn toàn đối với các chi tiêu hiện hành.				
Những thay đổi gần đây: Năm 2009 - tăng tỷ lệ tín dụng (từ 20% lên 25% dựa theo NC&PT gia tăng); tín dụng chưa sử dụng có thể được hoàn trả (theo 3 đợt) trong vòng 33 tháng. Tăng tỷ lệ tín dụng nhà xưởng NC&PT (từ 20 lên 25%) và cho phép được hưởng tín dụng đối với nhà xưởng NC&PT.				
Hàn Quốc				
Tín dụng thuế nghiên cứu và phát triển nguồn nhân lực (R&HRD) (chương trình lâu dài từ năm 2009)	Tính theo giá trị, tín dụng thuế 25% đối với các công ty nhỏ; 3% đến 6% đối với các công ty lớn (tùy thuộc vào cường độ NC&PT của công ty), hoặc 50% NC&PT gia tăng đối với công ty nhỏ (với chi tiêu NC&PT trung bình của 4 năm trước được lấy làm mốc chuẩn); 40% đối với công ty lớn	Chi phí hiện hành	Thuế phải trả Không áp dụng mức trần đối với NC&PT hợp lệ	2008: 1911 tỷ KRW (0,19% GDP)
Tín dụng thuế thiết bị R&HRD (chương trình tạm thời)	10% giá trị	M&E	Thuế phải chịu Không áp dụng mức trần	
Các đặc điểm chủ yếu khác: Không hoàn trả nhưng được chuyển tiếp (M&E) đến 5 năm. Áp dụng khuyến khích thuế đối với nhà nghiên cứu nước ngoài thông qua miễn giảm (100%) thuế lương cá nhân trong 5 năm đầu. Miễn thuế hoàn toàn đối với các chi tiêu hiện hành.				

	<p>Những thay đổi gần đây: Năm 2008 - tăng tỷ lệ tín dụng (từ 15 lên 25% đối với công ty nhỏ dựa trên chi phí hiện hành và từ 7% lên 10% đối với chi phí M&E của tất cả các công ty); Năm 2010 - áp dụng các khuyến khích thuế NC&PT mới đối với các ngành công nghiệp tăng trưởng chiến lược (30% đối với các công ty nhỏ, 20% đối với các công ty khác) và NC&PT công nghệ xuất xứ nguyên gốc (35% đối với công ty nhỏ, 25% đối với công ty khác).</p>			
Hà Lan				
Tín dụng thuế khấu trừ từ lương NC&PT (chương trình lâu dài với các biện pháp tạm thời)	Giảm 50% (64% đối với các doanh nghiệp khởi sự) đối với 150.000 euro tiền lương NC&PT đầu tiên (220.000 euro vào năm 2010), 18% sau đó.	Lương nghiên cứu và đóng góp xã hội	Giảm thuế khấu trừ từ lương. Mức trần là 14 triệu euro đối với tổng lương NC&PT	2003: 329 triệu euro (0,07% GDP) 2008: 445 triệu euro (0,07% GDP)
	Đối với người tự hành nghề với ít nhất là 500 giờ thực hiện NC&PT, giảm thuế thu nhập 11.806 euro (năm 2010: 12.031 euro). Bổ sung thêm 5.904 euro (6.017 euro năm 2010) cho khởi sự doanh nghiệp.		Thuế phải chịu	
Tổng thu nhập đổi mới (khuyến khích NC&PT rộng)	2010: giảm tỷ lệ thuế thu nhập có hiệu lực xuống mức 5%.	Thu nhập từ các dự án NC&PT hợp lệ	Thu nhập chịu thuế	
	<p>Các đặc điểm chủ yếu khác: tín dụng thuế khấu trừ từ lương được coi như sự hoàn trả (thông qua hệ thống thuế lương), tín dụng chưa sử dụng (từ tổng thu nhập đổi mới) có thể chuyển tiếp đến 5 năm. Miễn thuế hoàn toàn đối với các chi phí hiện hành.</p>			
	<p>Những thay đổi gần đây: Năm 2009 và 2010 - tăng dần tỷ lệ và mức trần (tỷ lệ năm 2008 là 42% đối với 110.000 chi phí lương ban đầu và 14% đối với phần còn lại (tăng lên đến một mức trần là 8 triệu euro)). Năm 2009: xác định NC&PT mở rộng, bao gồm cả phát triển các dịch vụ dựa trên cơ sở phần mềm; mở rộng thu nhập hợp lệ từ patăng bao gồm cả thu nhập từ các dự án NC&PT hợp lệ với các điều kiện ưu đãi hơn.</p>			

Ba Lan				
Tín dụng thuế mua sắm công nghệ (chương trình lâu dài)	150% dựa theo giá trị	M&E, tài sản patăng và vô hình. Chi tiêu hợp lệ không chỉ dựa trên NC&PT (rộng hơn so với phân loại NC&PT Frascati)	Thu nhập chịu thuế. Không áp dụng mức trần đối với NC&PT hợp lệ	2006: 1,9 triệu PLN (0,00% GDP) 2008: 1,5 triệu PLN (0,00% GDP)
Các đặc điểm chủ yếu khác: Không hoàn trả nhưng có thể chuyển tiếp đến 5 năm đối với tất cả các công ty. Miễn thuế hoàn toàn đối với tất cả các chi phí hiện hành.				
Những thay đổi gần đây: Năm 2010 - áp dụng khuyến khích thuế NC&PT bổ sung (thúc đẩy nhanh khấu hao) đối với các doanh nghiệp được công nhận là Trung tâm NC&PT (các công ty có cường độ NC&PT đạt 20% với doanh thu cao hơn 5 triệu PLN (1,2 triệu euro)).				
Braxin				
Miễn thuế NC&PT	160% theo giá trị	Chi phí hiện hành	Thu nhập chịu thuế	
Trung Quốc				
Miễn thuế NC&PT	150% theo giá trị	Chi phí hiện hành	Thu nhập chịu thuế. Không áp dụng mức trần đối với NC&PT hợp lệ.	
Các chương trình khuyến khích thuế khác: Giảm thuế chung (thuế thu nhập giảm từ 25% xuống 15%) đối với các công ty NC&PT đặt trụ sở tại các khu công nghệ mới hay đầu tư vào các lĩnh vực then chốt như công nghệ sinh học, ICT và các lĩnh vực công nghệ cao khác. Tỷ lệ giảm thuế thu nhập này cũng áp dụng đối với các công ty công nghệ cao và doanh nghiệp phát triển phần mềm có trụ sở tại các khu công nghệ mới.				
Những thay đổi gần đây: Trước năm 2008: miễn thuế NC&PT 150% chỉ áp dụng đối với các công ty NC&PT đặt tại các khu công nghệ mới, giờ đây mở rộng đến tất cả các công ty NC&PT hoạt động trong các lĩnh vực then chốt (công nghệ sinh học, ICT và các lĩnh vực công nghệ cao khác).				
Ấn Độ				
Miễn thuế NC&PT	150% theo giá trị	Chi phí hiện hành và M&E	Thu nhập chịu thuế	

Nguồn: OECD NESTI R&D questionnaire, 1/2010; OECD (2010a); Warda (2009).

Kết luận

Các chính phủ ngày càng chú trọng sử dụng các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT như một công cụ chính sách hỗ trợ NC&PT. Lý do quan trọng nhất đối với việc sử dụng công cụ này là để bổ sung cho tính tương thích còn hạn chế của NC&PT tư nhân với các hiệu ứng lan tỏa tri thức. Bằng cách cho phép giảm thuế dựa trên tổng giá trị hay số gia tăng ở chi tiêu NC&PT của một công ty, các chính phủ thực hiện đồng cung cấp tài chính cho NC&PT tư nhân. Về dài hạn, mục tiêu chủ yếu của các khuyến khích bằng thuế đối với NC&PT đó là làm gia tăng chi tiêu NC&PT doanh nghiệp, và hiệu quả của công cụ chính sách này được phân tích dựa trên phần gia tăng đầu vào. Trong những năm gần đây, các khuyến khích thuế ngày càng được sử dụng để phục vụ cho các mục tiêu chính sách khác, bao gồm hỗ trợ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đẩy mạnh mối liên kết khoa học - công nghiệp và thúc đẩy NC&PT trong các lĩnh vực chủ đề nhất định. Các chính phủ cũng thường đặt kỳ vọng vào tác động của khuyến khích thuế NC&PT đến khả năng cạnh tranh của ngành công nghiệp, và coi các khuyến khích thuế như một công cụ để nâng cao khả năng thu hút quốc tế của đất nước mình như một địa điểm tiến hành đổi mới.

Hầu hết các đánh giá về tác động gia tăng đầu vào từ các khuyến khích thuế NC&PT cho thấy có sự khác biệt giữa các nước về hiệu quả đạt được, phụ thuộc vào điều kiện của từng nước và chu kỳ tính thuế và phương pháp thuộc toán kinh tế học áp dụng. Tác dụng tích cực được phát hiện thấy đối với các loại khuyến khích thuế NC&PT khác nhau, bao gồm cả cách tính thuế dựa trên giá trị và dựa theo số gia tăng, cũng như các khuyến khích bằng tín dụng thuế, miễn thuế và cả các chế độ nhằm vào thuế doanh nghiệp và các đóng góp bảo hiểm xã hội. Có thể dẫn đến kết luận rằng, khuyến khích thuế NC&PT là một công cụ hữu ích để kích lệ NC&PT tư nhân và nâng chi tiêu NC&PT doanh nghiệp lên một mức cao hơn. Với sự chú trọng đến các đặc điểm thiết kế các khuyến khích thuế NC&PT, các khuyến khích dựa trên tổng giá trị và tín dụng thuế có xu hướng đem lại sự gia tăng cao hơn.

Các nghiên cứu về tác động của các khuyến khích thuế NC&PT đối với thành tích đổi mới và hiệu suất của các công ty cho thấy những tác dụng tích cực đến khả năng các công ty giới thiệu các sản phẩm và quy trình mới, với một mức độ mới lạ cao trong những đổi mới đó. Cùng lúc, có những bằng chứng cho thấy việc sử dụng các khuyến khích thuế đã góp phần nâng cao năng suất và các số đo khác về hiệu suất của công ty. Kết quả này có thể chỉ ra rằng các khuyến khích thuế NC&PT có tác dụng thúc đẩy các dự án NC&PT với suất lợi tức biên cao và có khả năng nâng cao năng suất của doanh nghiệp.

Hiệu quả của các khuyến khích thuế NC&PT từ lâu được đánh giá thông qua sự gia tăng ở đầu vào. Nhưng gần đây, các chính phủ đã thông qua và sử dụng các khuyến khích thuế NC&PT không chỉ để nâng cao chi tiêu NC&PT, mà còn để thúc đẩy các hoạt động đổi mới của doanh nghiệp và nâng cao phúc lợi xã hội. Việc sử dụng các khuyến khích thuế NC&PT như một công cụ chính sách như vậy dựa vào giả định cho rằng năng lực đổi mới của các công ty được khởi động bằng NC&PT, điều này thực sự

đúng đối với lĩnh vực chế tạo, và có tác dụng yếu hơn đối với ngành dịch vụ. Do ngành dịch vụ đang ngày càng trở nên quan trọng đối với thành tích đổi mới và hiệu suất của một nền kinh tế, mối liên kết NC&PT - đổi mới càng trở nên mang tính thách thức. Ngoài ra, trong một thế giới toàn cầu hóa, NC&PT được thực hiện ở một quốc gia không nhất thiết chỉ dẫn đến những lợi ích đổi mới và năng suất ở nước đó. Đặc biệt là khi các công ty đa quốc gia đang tối ưu hóa các quy trình đổi mới của mình trên phạm vi toàn cầu và chuyển giao các kết quả NC&PT ra trên phạm vi toàn cầu để thương mại hóa tri thức tại nhiều nơi và hứa hẹn mang lại lợi nhuận cao nhất.

Với những phân tích về tác động tích cực của các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT, vai trò của các khuyến khích thuế NC&PT trong danh mục các công cụ chính sách của chính phủ nhằm kích thích NC&PT và đổi mới cần được cân nhắc. Ở đây có cả những lập luận ủng hộ việc áp dụng các khuyến khích thuế và có cả những hạn chế cần xem xét của công cụ này.

Tác động đến tính hiệu quả của các biện pháp khuyến khích thuế NC&PT, từ triển vọng doanh nghiệp có những yếu tố được đây đóng vai trò quan trọng:

- Việc thiết kế các khuyến khích thuế NC&PT có ảnh hưởng đến tính hiệu quả của nó. Theo khía cạnh này, một yếu tố rất quan trọng đó là các khuyến khích thuế đối với NC&PT doanh nghiệp cần được thiết lập theo một khuôn khổ đơn giản và dài hạn.
- Đối với các công ty lớn, khuyến khích thuế cần rõ ràng và hữu hình, và tránh việc khiến cho các công ty chia nhỏ các bộ phận nghiên cứu lớn của mình thành những bộ phận nghiên cứu nhỏ hơn.
- "Hành vi chiến lược" của các công ty - ghi nhãn lại các hoạt động của mình thành hoạt động NC&PT - cần được tính đến và việc thiết kế khuyến khích thuế cần giảm đến mức tối thiểu những kẽ hở dẫn đến hành vi này.
- Với phạm vi áp dụng rộng, các hiệu ứng lan tỏa là rất lớn bất kể các biện pháp khuyến khích thuế hỗ trợ cho các hoạt động NC&PT đang tiếp diễn hay hoàn toàn mới. Và năng lực tiếp thu của các SME sử dụng khuyến khích thuế cũng sẽ được cải thiện rõ rệt.

Những nhược điểm cần cân nhắc khi áp dụng các khuyến khích thuế NC&PT gồm:

- Chính phủ sẽ phải đối mặt với tính không chắc chắn liên quan đến ngân sách hơn so với công cụ tài trợ trực tiếp cho NC&PT;
- Do các khuyến khích thuế tạo nên những điều khoản miễn thuế trong luật thuế, chúng gây phức tạp cho hệ thống thuế. Bên cạnh đó, một thiết kế chế độ khuyến khích thuế quá đơn giản có thể tạo ra cơ hội cho các công ty ghi nhãn lại các hoạt động nhất định thành hoạt động NC&PT. Để ngăn chặn điều này, thì một định nghĩa quy định rõ ràng về chi tiêu NC&PT hợp lệ và sự giám sát ở mức độ đủ cao là điều cần thực hiện.
- Chế độ khuyến khích thuế dựa theo giá trị tăng thêm (increment-based) được thiết kế trên cơ sở điều chỉnh liên tục để tạo cơ hội cho các công ty có những

"hành vi chiến lược", họ điều chỉnh thời điểm và phân bổ chi tiêu của mình để được coi là hợp lệ, như vậy dễ dẫn đến những bóp méo trong phân bổ vốn. Do đầu tư NC&PT doanh nghiệp mang tính đồng chu kỳ (procyclical) cao, nên chế độ tính thuế theo giá trị chi tiêu tăng thêm có thể không thích hợp để thúc đẩy NC&PT trong các chu kỳ kinh tế đi xuống.

- Việc sử dụng kết hợp cả hai chế độ khuyến khích thuế tính theo tổng giá trị (volume-based) và theo số chi tiêu tăng thêm (increment-based) có thể làm tăng tính phức tạp và làm giảm sự minh bạch của hệ thống khuyến khích thuế.

Tác động kinh tế - xã hội của các chính sách ưu đãi thuế NC&PT sẽ phụ thuộc vào một bối cảnh hình thành rộng lớn hơn. Ở đây có ít nhất hai yếu tố rộng cần cân nhắc, đó là: hệ thống thuế tổng thể và tầm quan trọng của các công cụ chính sách khoa học và công nghệ khác, đặc biệt là hỗ trợ tài chính trực tiếp cho NC&PT doanh nghiệp.

- Một hệ thống thuế rộng hơn không quá phức tạp và được đặc trưng bằng mức thuế suất thu nhập doanh nghiệp tương đối cao là một môi trường thuận lợi cho việc áp dụng các khuyến khích thuế NC&PT doanh nghiệp.
- Bối cảnh hệ thống đổi mới quốc gia rộng hơn (các chính sách tài chính khác, quyền SHTT, các quy định, cơ sở hạ tầng KHCN, nghiên cứu công, các chương trình giáo dục và đào tạo) cần được đem ra cân nhắc khi thực hiện khuyến khích thuế NC&PT doanh nghiệp.
- Khuyến khích thuế có các ưu và nhược điểm tiềm năng so với hỗ trợ tài chính trực tiếp cho NC&PT doanh nghiệp. Trong bất cứ trường hợp nào cũng cần thiết phải có sự phối hợp của hai công cụ chính sách này. Những lợi thế quan trọng nhất của các khuyến khích thuế là: Tính trung lập cao (chúng có tiềm năng tác động đến tất cả các công ty); Chi phí quản lý hành chính có tiềm năng thấp nếu như chế độ thuế không phức tạp; Cơ hội tiếp cận và tính xác thực lớn hơn; Tính có thể dự đoán trước cao hơn từ góc độ ngân sách doanh nghiệp.

Điều rõ ràng là các khuyến khích bằng thuế có thể đạt hiệu quả cao trong việc thúc đẩy NC&PT doanh nghiệp. Thiết kế cụ thể một chế độ khuyến khích thuế dường như là yếu tố then chốt quyết định tính hiệu quả của nó.

Để thúc đẩy đầu tư NC&PT doanh nghiệp, ở đây cần thiết phải có một sự kết hợp chính sách tối ưu. Khuyến khích thuế được sử dụng khi chính phủ muốn đạt được một phạm vi rộng các công ty tham gia vào các hoạt động NC&PT. Tài trợ trực tiếp của chính phủ cho NC&PT doanh nghiệp cần nhằm mục tiêu vào các lĩnh vực nghiên cứu, nơi tồn tại khoảng cách lớn giữa suất lợi nhuận tư nhân và xã hội. Các nhà hoạch định chính sách cần đảm bảo rằng các biện pháp khuyến khích bằng thuế và tài trợ trực tiếp của chính phủ cho NC&PT doanh nghiệp cần bổ sung cho nhau. Điều này chỉ có thể đạt được thông qua một cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các tổ chức chính phủ, các bộ và cơ quan hữu quan trong việc thúc đẩy NC&PT doanh nghiệp.

Biên soạn: Nguyễn Phương Anh

Tài liệu tham khảo

1. David Torstensson: **R&D Tax Credits - Economic Rationale and Impact**. Pugatch Consilium. 1/2012.
2. OECD, 9/2011. The International Experience with R&D Tax Incentives. United States Senate Committee on Finance.
3. OECD, 2002. TAX INCENTIVES FOR RESEARCH AND DEVELOPMENT: TRENDS AND ISSUES. **Science, Technology, Industry Secretariat. 2002.**
4. Fiscal Incentives for Business R&D: *Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*. Manchester Institute of Innovation Research, 2/2012.
5. **Raising EU R&D Intensity**: Improving the Effectiveness of Public Support Mechanisms for Private Sector Research and Development - **Fiscal Measures**. Independent Expert Group, European Commission. 2003.
6. Sunil Mani: **How governments can boost business R&D**. SciDev.Net, 9/2005.
7. OECD (2002*b*), *Science, Technology and Industry Outlook 2002*.
8. WARDA J. (2002), "A 2001-2002 Update of R&D Tax Treatment in OECD Countries," report prepared for the OECD Directorate for Science, Technology and Industry.
9. Bloom, N., R. Griffith and J. van Reenen, 2002. Do R&D tax credits work, Evidence from a panel of countries 1979-1997. *Journal of Public Economics* (85), pp. 1-31.
10. OECD, 2002. Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and
1. Experimental Development, 6th Edition ed. OECD, Paris.
11. OECD, Eurostat, 2005. OECD Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data: Oslo Manual 3rd Edition. OECD, Paris.
12. Warda, J., 2001. Measuring the Value of R&D Tax Treatment in OECD Countries, OECD STI Review No. 27.