



Ministerie van Financiën
t.a.v. internetconsultatie minimumkapitaalregel
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie
2019-00013301/DHEIJ

Den Haag
12 april 2019

Betreft
Reactie internetconsultatie minimumkapitaalregel

Geachte heer/mevrouw,

Het Verbond van Verzekeraars (hierna: het Verbond) heeft met interesse kennisgenomen van de concept wettekst voor de invoering van een minimumkapitaalregeling voor banken en verzekeraars (hierna: de maatregel). Eerder heeft het Verbond input geleverd op de inrichting van deze maatregel. In een notitie d.d. 17 juli 2018 van het Verbond van Verzekeraars aan het Ministerie van Financiën met de titel "Problematiek rondom minimumkapitaalregeling voor verzekeraars", referentie 2018-00026046/DHEIJ (zie bijlage), maakten wij duidelijk dat wij grote bezwaren hebben tegen deze maatregel en de toepassing daarvoor op verzekeraars. Ook gingen wij in op enkele elementen die volgens ons van cruciaal belang zijn bij de inrichting van deze de maatregel.

Het is goed te zien dat meerdere van onze eerder gemaakte opmerkingen zijn overgenomen in het voorliggende wetvoorstel. Wij danken het Ministerie van Financiën voor de mogelijkheid in een vroeg stadium input te hebben kunnen leveren. Tegelijkertijd bemerken wij dat enkele van onze vragen en opmerkingen nog onbeantwoord zijn. In de voorliggende reactie zullen wij derhalve in enkele gevallen terugverwijzen naar onze eerdere notitie.

Onze reactie bestaat daarmee uit twee onderdelen. Allereerst zullen wij nogmaals ingaan op de meer principiële bezwaren tegen de toepassing van deze maatregel op verzekeraars, met daarbij enkele aanvullende vragen. Vervolgens zullen wij in detail reageren op de voorgestelde maatregel, waarbij we enkele specifieke knelpunten benoemen waarvan wij van mening zijn dat deze moeten worden voorzien van een adequaat antwoord om een soepele introductie van de wet te garanderen en zekerheid te bieden aan verzekeraars over de gevolgen van de wet.

Toepassing op verzekeraars

Het kabinet heeft meerdere malen aangegeven te streven naar een fiscaal meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Een ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen doet zich voor doordat de fiscale aftrekbaarheid van rente, de kosten van



financiering met vreemd vermogen verlaagt, terwijl de vergoeding voor eigen vermogen (dividend) fiscaal niet aftrekbaar is. Wij begrijpen de doelstellingen van het kabinet op dit punt.

Om tot een fiscaal meer gelijke behandeling voor eigen vermogen en vreemd vermogen te komen, is de inzet van dit kabinet om de prikkel voor de financiering met vreemd vermogen te beperken. In dit kader heeft het kabinet een verderstreckende algemene renteaftrekbeperving (earningsstrippingmaatregel) ingevoerd dan op grond van ATAD is vereist. Daarnaast heeft het kabinet besloten om voor banken en verzekeraars aanvullend een renteaftrekbeperving in te voeren in de vorm van een minimumkapitaalregel. Het kabinet heeft hiertoe besloten omdat de earningsstrippingmaatregel weinig tot géén effect zou sorteren voor banken en verzekeraars. Met de minimumkapitaalregel neemt Nederland een uitzonderlijke positie in ten opzichte van andere landen, aangezien andere landen géén aanleiding zien om specifieke renteaftrek-bepervende maatregelen voor banken en verzekeraars in te voeren. Overigens merken wij op dat in individuele gevallen de earningsstrippingmaatregel wel degelijk van grote impact kan zijn op verzekeraars.

Aanvullend merken wij op dat Solvency II wetgeving uitgaat van een op risico gebaseerd toezicht, waarbij bepaalde activiteiten (o.a. unit-linked verzekeringen en Defined Contribution pensioenen) een laag risico profiel kennen omdat de daarbij behorende activa worden aangehouden voor rekening en risico van de verzekerden/participanten. Voor deze activa hoeft de verzekeraar slechts een beperkt (garantie) vermogen aan te houden. De systematiek van de voorgestelde maatregel gaat hiertoe onrecht aan voorbij. Dit leidt tot een onevenwichtige uitwerking bij o.a. een (toenemende) unit linked/DC productie.

De bezwaren tegen de wijze waarop het kabinet het streven naar een fiscaal meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen invult zien op vier elementen:

1. De maatregel leidt in onze ogen slechts ten dele tot de beoogde beperking van financiering met vreemd vermogen. De reden hiervan is dat door het aangrijpen bij de zogenaamde 'eigenvermogenratio' die berekend wordt op geconsolideerd niveau, de hoogte van de niet aftrekbare rente maar zeer beperkt afhangt van de verhouding tussen eigen vermogen en geldleningen. In onze optiek is de eigenvermogenratio met name afhankelijk van de aard van de verzekeringsactiviteiten (al of niet belast), de aanwezigheid van eventuele niet-Nederlandse operaties en de aanwezigheid van niet-verzekeringsactiviteiten. Graag zouden wij een nadere uiteenzetting zien van de alternatieven die het Ministerie van Financiën heeft overwogen bij het ontwerp van de maatregel en haar zienswijze op de eerder geuite bezwaren van het Verbond op deze punten.
2. De maatregel kent allerlei ongewenste en onbedoelde uitwerkingen. Het is voor het Verbond niet duidelijk welke bijdrage van de verzekeraars wordt verwacht, nu de toelichting slechts volstaat met de opmerking dat verzekeraars "een bijdrage moeten leveren". Het Verbond verzoekt dan ook om te verduidelijken welke opbrengst met de maatregel wordt verwacht vanuit de verzekeraars. Ook wordt verzocht om duidelijkheid te geven in hoeverre rekening wordt gehouden met de extra opbrengsten die samenhangen met de afschaffing van de fiscale aftrek op vergoedingen voor aanvullend Tier-1 kapitaalinstrumenten.
3. De maatregel kan in de uitvoering complex zijn en mogelijk zorgen voor een onvoorspelbare opbrengst. Zoals al is opgemerkt, is de eigenvermogenratio met name afhankelijk van de aard van de verzekeringsactiviteiten en de structuur van de verzekeraar. Daarnaast is het Verbond van mening dat voor het begrip rentelasten niet zonder meer kan worden aangesloten bij de gehanteerde definities in het kader van de reeds bestaande earningsstrippingmaatregel. Onduidelijk is hoe verzekeraars met o.a. rentederivaten en koersresultaten moeten omgaan bij



het bepalen van de omvang van de rentelasten. Dit is niet alleen een complexe aangelegenheid maar de wijze waarop de regeling is vormgegeven leidt ook tot onvoorspelbare opbrengsten.

4. De samenhang met de afschaffing van de fiscale aftrek op vergoeding en op aanvullend Tier-1 kapitaalinstrumenten ontbreekt. Per 1 januari 2019 is de fiscale aftrek op vergoedingen van aanvullend Tier-1 kapitaalinstrumenten afgeschaft. Hiervoor worden door het Ministerie van Financiën twee argumenten gegeven, namelijk het staatssteunrisico en een fiscaal meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Met de afschaffing wordt beoogd een belastingopbrengst van EUR 150 miljoen te realiseren. Het Verbond heeft al eerder haar teleurstelling uitgesproken over de afschaffing van de fiscale aftrek voor aanvullende Tier 1-kapitaalinstrumenten en ziet dit wederom als een bijzondere fiscale maatregel die uitsluitend nadelig is voor financiële instellingen. Meerdere verzekeraars hebben aanvullend Tier 1-kapitaalinstrumenten uitgegeven, dit aantal is gegroeid ten opzichte van de situatie zoals omschreven in de notitie van 17 juli jl. De totale extra belastingdruk voor verzekeraars als gevolg van deze maatregel kan hiermee snel oplopen tot enkele tientallen miljoenen.

Met de introductie van de minimumkapitaalregel wordt hetzelfde doel nagestreefd als bij de afschaffing van de renteaftrek op aanvullend Tier 1-kapitaalinstrumenten. Het Verbond is dan ook van mening dat de opbrengsten van de minimumkapitaalregel niet bovenop de opbrengsten van de afschaffing van de fiscale aftrek van vergoedingen op aanvullend Tier 1-kapitaalinstrumenten zouden moeten komen. In dat geval zouden verzekeraars en andere financiële instellingen op meerdere manieren worden aangeslagen om hetzelfde doel te bereiken met een onevenredige extra belastingheffing tot gevolg. Het Verbond vraagt het Ministerie van Financiën aan te geven hoe zij de onderlinge samenhang ziet van deze twee maatregelen. Het doel van de beide maatregelen is immers gelijk, echter zijn de maatregelen stapelend en niet complementair waardoor de belastingopbrengsten extra toe kunnen nemen.

Specifieke knelpunten

Naast de meer principiële bezwaren zien wij een aantal specifieke knelpunten in de voorgestelde maatregel. Wij achten het van groot belang dat deze knelpunten worden meegewogen in de definitieve wetgeving, indien de ingezette koers in de maatregel wordt voortgezet. Het meewegen van deze knelpunten maakt de kans op een soepele implementatie groter en zorgt voor zekerheid over de gevolgen van de maatregel bij verzekeraars. De knelpunten vallen uiteen in drie elementen, Solvency II, de rentedefinitie en enkele overige punten.

1. Solvency II als maatstaf

1.1. Inleiding

Uit de voorbeelden in het consultatiedocument blijkt niet in alle gevallen duidelijk welke balans moet worden toegepast. Zoals aangegeven in de notitie van 17 juli jl. doet een generieke minimumkapitaalregel gebaseerd op een balanstotaal van de verzekeraar geen recht aan de specifieke karakteristieken van de balans van de verzekeraar. De voorgestelde maatregel geeft zelfs een prikkel die juist ingaat tegen het risk-based toezicht zoals de toezichthouder dat voorstaat. Ook is het een onjuist uitgangspunt om verzekeraars via fiscale wetgeving te sturen op kapitalisatie, temeer daar dit een asymmetrisch en averechts effect kan hebben en daarmee juist verzekeraars met een laag risicoprofiel extra belast. Het Verbond zou graag van het Ministerie van Financiën vernemen of er afstemming is geweest met toezichthouders om te bepalen hoe zij tegen de invloed van de voorgestelde maatregelen aankijkt. Dit mede in het licht van de bevindingen in het OESO onderzoek¹

¹ OECD (2017), Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2016 Update: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.



naar de impact van rente-beperkende maatregelen op banken en verzekeraars.

1.2. Norm van 8%

Het Verbond kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de norm van 8% wel erg arbitrair is vastgesteld. In het wetsvoorstel wordt verwezen naar het Rapport werkgroep Fiscaliteit ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, maar in deze fiche wordt slechts gerefereerd aan banken. Wij verzoeken het Ministerie van Financiën om een toelichting waarom het kabinet deze norm ook wil volgen voor verzekeraars.

1.3. Uitsluiting van 'grandfathered instrumenten'

Het valt op dat bij banken 'grandfathered instrumenten' wel lijken te worden geaccepteerd als eigen vermogen, terwijl bij de bepaling zoals deze is opgenomen voor verzekeraars deze instrumenten niet kwalificeren. Dat komt onevenwichtig voor. Wij zien niet in waarom deze grandfathered instrumenten bij verzekeraars worden uitgesloten.

1.4. Uitsluiting van netto uitgestelde belastingvorderingen, bepaalde preference shares en te verwachten dividenden

Het is niet consequent dat bij het berekenen van de eigenvermogenratio, de waarde van netto uitgestelde belastingvorderingen, bepaalde grandfatherde preference shares (waarvan de rente niet aftrekbaar is) en te verwachten dividenden uit het eigenvermogen wordt geëlimineerd. Deze posten zijn onderdeel van het balanstotaal en worden onder Solvency II alleen uitgesloten vanuit een veronderstelde lagere garantie waarde. Omdat deze posten onverkort tot uitdrukking komen in de actief zijde van de balans en overigens ook feitelijk onderdeel zijn van het (fiscale) vermogen is het evenwichtiger om voor deze specifieke posten geen correctie toe te passen en in het wetsvoorstel de verwijzing naar de Verordening op deze onderdelen aan te passen.

1.5. Eigenvermogenratio berekenen op basis van beginbalans

Het zou beter zijn wanneer de eigenvermogenratio zou worden bepaald op basis van de beginbalans. Dit zorgt ervoor dat verzekeraars meer betrouwbare cijfers kunnen rapporteren gedurende het jaar. Ook bij het opmaken van de jaarrekening kan het werken met een eigenvermogenratio tot problemen leiden nu solvabiliteitscijfers juist weer deels afhankelijk zijn van de commerciële cijfers.

2. Rentedefinitie

2.1. Derivaten

Verzekeraars maken veelvuldig gebruik van derivaten om rente-, valuta-, krediet-, langlevens- en overige marktrisico's af te dekken die samenhangen met het verzekeringsbedrijf. De in dat verband afgesloten rente- en valuta derivaten strekken derhalve niet tot het afdekken van rente- en valutarisico's ter zake van geldleningen. Het Verbond wil graag bevestigd zien dat alleen kosten en resultaten die verband houden met rente- en valuta-derivaten die specifiek en uitsluitend samenhangen met geldleningen vallen onder het begrip rente in het voorgestelde artikel 15bb Wet Vpb 1969.

Het opnemen van kosten en resultaten die verband houden met rente- en valutaderivaten die (mede) samenhangen met verzekeringsverplichtingen en/of beleggingen in de definitie van rente ex artikel 15bb Wet Vpb 1969 zou niet alleen inconsistent zijn omdat de onderliggende posities niet onder de geldleningsdefinities vallen, maar kan ook leiden tot substantiële, onvoorspelbare bedragen aan rente ex artikel 15bb Wet Vpb 1969.



Daarnaast lijkt de wettekst te suggereren dat alleen specifiek aangetrokken valutaderivaten worden meegenomen in de gecorrigeerde renteberekening. Commercieel komen valutaresultaten op geldleningen in vreemde valuta vaak per saldo niet tot uiting in het commerciële (en fiscale) resultaat nu tegenover dergelijke geldleningen, activa staan (vaak geldleningen) in dezelfde vreemde valuta. Het Verbond verzoekt derhalve dat valutaresultaten die niet in het fiscale resultaat tot uiting komen dan wel geneutraliseerd worden door belaste valutamutaties op activa, ook geen onderdeel te laten zijn van het begrip rente in artikel 15bb Wet Vpb 1969.

2.2. Overige problematiek rondom rentedefinitie

Het komt onder omstandigheden voor dat rente op uitstaande geldleningen negatief is. Het ligt voor de hand om een dergelijke rente te salderen met de betaalde rente die binnen het bereik van de maatregel valt. Kan het Ministerie van Financiën dit bevestigen?

2.3. Artikel 13 zevende lid Wet Vpb 1969

Er wordt in het voorstel geen aandacht gegeven aan de verhouding met artikel 13, zevende lid Wet Vpb 1969. Het lijkt logisch om valutaresultaten die niet in aanmerking worden genomen bij de winstbepaling ook niet mee te nemen als rentelasten.

3. Overige specifieke knelpunten

3.1. Ontbreken van een c/f regeling

Bij de earningsstrippingmaatregel geldt er een c/f regeling. Het feit dat er in de maatregel voor de verzekeraars niet een regeling met een overeenkomstige werking wordt meegenomen is in onze ogen onevenwichtig.

3.2. Fiscale eenheid

Het is onduidelijk op welke wijze het bestaan van een fiscale eenheid (Fiscale Noodwet) doorwerkt binnen de voorgestelde maatregelen.

3.3. Vaste inrichtingen

Het Verbond veronderstelt dat voor zover rentekosten kunnen worden toegerekend aan een vaste inrichting, deze niet vallen onder de definitie van renten in de zin van het voorgestelde artikel 15bb Wet Vpb 1969. Is deze aanname correct?

Wij danken u nogmaals voor de mogelijkheid te reageren op het voorliggende wetvoorstel. Wij zijn graag bereid eventuele aanvullende vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

mr. R. Weurding