

Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Amsterdam, 12 april 2019

Betreft: Reactie van Mazars N.V. op de internetconsultatie Minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars

Geachte dames, heren,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de internetconsultatie Minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars. Hierbij maken wij gebruik van de mogelijkheid om op het concept wetsvoorstel en de concept Memorie van toelichting ("MvT") te reageren.

1. Inleiding

In de hiernavolgende reactie zal vooral worden ingegaan op aspecten van de concept regeling die ziet op banken. Het feit dat wij slechts een beperkte reactie zullen geven op aspecten van de voorgestelde regelgeving voor verzekeraars is een keuze waaraan geen conclusies kunnen worden verbonden ten aanzien van onze visie op die regelgeving.

Hieronder zullen wij de belangrijkste punten samenvatten. Punten die zien op specifieke voorgestelde wetsartikelen zijn nader uitgewerkt in de overige alinea's.

1.1. *Prudentieel toezicht in de fiscale wet*

In de beantwoording van de vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving ("IAK") wordt gesteld dat, doordat de generieke renteaftrekbeperving geen effect heeft op banken en verzekeraars, er specifiek voor deze groep nog geen fiscale prikkel is om de financiering met vreemd vermogen te beperken. Waarom is een fiscale prikkel ter financiering met minder vreemd vermogen wenselijk voor banken en verzekeraars? Het vreemd vermogen van banken bestaat voor een belangrijk deel uit de spaargelden van klanten en bij een verzekeringsbedrijf uit verzekeringsverplichtingen. Het verminderen van de hoeveelheid "vreemd vermogen" is dus geen optie. De fiscale prikkel zal dus niet leiden tot financiering met minder vreemd vermogen in absolute zin, hoogstens tot het ophogen van het eigen vermogen.

Naast bovenstaande wordt in tegenstelling tot andere belastingplichtigen op banken en verzekeraars prudentieel toezicht gehouden. Dat toezicht richt zich voor een niet onbelangrijk deel op de hoeveelheid eigen vermogen die door deze groep moet worden aan gehouden. De hoogte van het aan te houden eigen vermogen voor banken en verzekeraars is op Europees niveau bepaald. Daarom ziet de Nederlandse wetgever de noodzaak om

toezicht op het aan te houden eigen vermogen uit te oefenen middels de nationale fiscale wetgeving?

1.2. *Keuze voor de leverage ratio*

In de keuze om de leverage ratio als uitgangspunt voor de berekening van het te kort aan eigen vermogen te nemen zien wij het risico dat bepaalde banken harder zullen worden getroffen dan anderen. Waarom is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij het commerciële balanstotaal of een risico gewogen ratio? Dit zou ons inziens niet persé leiden tot additionele administratieve lasten ten opzichte van de berekening op basis van de leverage ratio. Ook sluit een risico gewogen ratio beter aan bij de eisen die worden gesteld in het prudentieel toezicht waar de concept regeling aansluiting bij zoekt.

1.3. *Is de regeling effectief?*

De keuze om in beginsel aan te sluiten bij een ratio die op geconsolideerd niveau wordt bepaald (vaak buiten Nederland) brengt ons inziens het risico mee dat Nederlandse banken die zelfstandig bezien geen tekort aan eigen vermogen hebben, toch door deze renteaftrekbeperking worden geraakt. Graag zien wij een toelichting waarom hiervoor gekozen is.

Verder vragen wij ons af of deze regelgeving er niet toe leidt dat de facto alleen de banken met deze renteaftrekbeperking geconfronteerd zullen worden. Dit doordat verzekeraars over het algemeen op basis van prudentiële regels meer eigen vermogen aan moeten houden ter afdekking van hun risico's dan banken terwijl in het concept wetsvoorstel voor beiden uitgegaan wordt van een tekort aan eigen vermogen indien de ratio lager is dan 8.

1.4. *Stapelning van regelgeving*

Er is overigens bij de invoering van de generieke renteaftrekbeperking niet gekozen voor de mogelijkheid om banken en verzekeraars uit te sluiten van de toepassing van die renteaftrekbeperking. Dit terwijl de in te voeren Europese Richtlijn daar wel de mogelijkheid toe biedt. Nu wordt een specifieke renteaftrekbeperking voorgesteld die alleen op banken en verzekeraars van toepassing is. Waarom is er gekozen voor een stapeling van regelgeving die de eenvoud niet ten goede komt?

2. **Artikel 15bb, onderdeel c, onder 1**

Onder rente ter zake van geldleningen wordt voor de toepassing van de minimumkapitaalregel mede begrepen kosten ter zake van geldleningen en ter zake van rechtshandelingen die strekken tot het afdekken van renterisico's of valutarisico's ter zake van geldleningen. Ter toelichting op deze regel geven wij het volgende voorbeeld.

Stel, een klant stort USD 200 op een deposito bij een bank. De bank heeft de keuze om het valutarisico op het deposito af te dekken door USD 200 uit te lenen of om een valutaswap af te sluiten. Indien de bank ervoor kiest om de USD 200 door te lenen is er op deze transactie geen sprake van kosten die geraakt worden door de voorgestelde renteaftrekbeperking. Indien de bank ervoor kiest om een valutaswap af te sluiten om haar valutarisico af te dekken, worden de kosten voor die rechtshandeling in potentie wel in aftrek beperkt door toepassing van de minimumkapitaalregel. Kan in de MvT nader gemotiveerd worden waarom dit onderscheid tussen deze vergelijkbare transacties is aangebracht?

3. Artikel 15bc, lid 1

Om te berekenen of sprake is van een tekort aan eigen vermogen voor toepassing van de minimumkapitaalregel wordt voor banken aangesloten bij de leverage ratio. Op basis van paragraaf 3 van het algemeen deel van de concept MvT begrijpen wij dat de studiegroep Duurzame Groei heeft voorgesteld om de fiscale renteaftrek over vreemd vermogen boven 92% van het commerciële balanstotaal te beperken. Verder wordt in de concept MvT aangegeven dat ervoor is gekozen om niet aan te sluiten bij het commerciële balanstotaal maar bij een grootheid waarmee de sector bekend is, zijnde de leverage ratio. Dit mede om de administratieve lasten voor belastingplichtige zoveel mogelijk te beperken.

Wij begrijpen dat er gezocht wordt naar mogelijkheden om de regeling eenvoudig toepasbaar te maken. Echter, door niet aan te sluiten bij het commerciële balanstotaal maar bij de leverage ratio kan de regeling strenger uitwerken dan is voorgesteld door de studiegroep Duurzame Groei. Zo wordt voor de bepaling van de leverage ratio niet alleen uitgegaan van de verplichtingen die zijn opgenomen op de balans maar worden ook off-balans items meegerekend. Dit kan ertoe leiden dat indien een bank in een bepaald jaar hoge blootstellingen heeft die niet uit de balans blijken, die bank aanzienlijk meer eigen vermogen aan moet houden dan het geval zou zijn indien aangesloten wordt bij de balans. Daarnaast stelde de studiegroep een drempelbedrag van EUR 1 miljoen voor. Waarom is er voor gekozen om in dit concept geen drempelbedrag op te nemen? Dit mede gezien het feit dat in de generieke renteaftrekbeperking wel een drempel van toepassing is.

Wij verzoeken om een nadere toelichting op de afweging die is gemaakt om te kiezen voor een regeling die mogelijk strenger uitwerkt dan de voorgestelde aansluiting bij het commerciële balanstotaal. Is er overigens overwogen om voor de banken aan te sluiten bij een ratio die uitgaat van de risico gewogen activa en het eigen vermogen dat nodig is om die risico's te dekken? Wij denken hierbij aan de Capital Adequacy Ratio ("CAR") welke ook bekend is onder prudentieel toezicht. Voor de toerekening van eigen vermogen aan een vaste inrichting van een bank heeft de staatssecretaris in een besluit reeds aangegeven aan te willen sluiten bij de verhouding van de risico gewogen activa ten opzichte van het eigen vermogen dat wordt aangehouden door het hoofdhuis (de BIS-ratio). Het gebruik van risico gewogen ratio's in de fiscaliteit van banken is dus niet ongewoon.

Zijn er gevallen bekend waarbij de verwachting is dat de leverage ratio beter uitwerkt dan wanneer het commerciële balanstotaal of de CAR als uitgangspunt wordt genomen?

Waarom zou aansluiting bij de commerciële balans additionele administratieve lasten meebrengen? In het verleden was de algemene thin-cap regeling (het oude artikel 10d Vpb) eveneens gebaseerd op de commerciële balans voor toepassing van de groepsratio. Zijn er ervaringen uit het verleden die rechtvaardigen om niet opnieuw, voor deze toch soortgelijke regelgeving, op deze grootheden aan te sluiten?

4. Artikel 15bc, lid 2

Als hoofdregel geldt dat wordt aangesloten bij de leverage ratio die wordt gerapporteerd op geconsolideerd niveau. Daardoor kan zich de volgende situatie voordoen.

Stel een Nederlandse dochteronderneming heeft op zichzelf gezien een leverage ratio van 10. Op het niveau van de buitenlandse vergunninghouder worden al de

dochterondernemingen uit diverse landen mee geconsolideerd. Doordat de buitenlandse dochters veel minder Tier I kapitaal aanhouden, is de geconsolideerde leverage ratio 5,5. Hierdoor wordt rente in aftrek beperkt op het niveau van de Nederlandse entiteit terwijl deze al voldoende met eigen vermogen is gefinancierd. Wat is de reden om als hoofdregel te kiezen voor de leverage ratio op geconsolideerd niveau in plaats van de leverage ratio op zelfstandig niveau?

Onder het oude artikel 10d Vpb kende Nederland een minimumkapitaalregel die als hoofdregel uitging van de verhouding van het fiscaal eigen vermogen ten opzichte van het fiscaal vreemd vermogen van de zelfstandige entiteit (of fiscale eenheid). Indien de verhouding van het commercieel eigen vermogen ten opzichte van het vreemd vermogen op het niveau van de groep (consolidatieniveau) lager was dan de uitkomst van de hoofdregel, dan was de aftrekbeperking niet van toepassing omdat de Nederlandse entiteit dan naar verhouding al goed was gekapitaliseerd. Waarom is bij de vormgeving van dit conceptvoorstel niet gekozen voor een vergelijkbare regeling waar als hoofdregel voor dochtervennootschappen uitgegaan wordt van de zelfstandige ratio?

5. Artikel 18, lid 2

Indien een buitenlandse belastingplichtige met een bankvergunning buiten de EU een vaste inrichting in Nederland heeft die bank activiteiten uitvoert, mag onder omstandigheden uitgegaan worden van een met de leverage ratio vergelijkbare ratio.

Wij kunnen ons voorstellen dat het, gezien de directe doorwerking van Basel regulering in dit conceptvoorstel, ingewikkeld is voor zowel adviseurs als inspecteurs om zich in deze zeer specialistische materie te verdiepen. Niet alleen zou een diepgaande kennis van de totstandkoming van de leverage ratio noodzakelijk zijn, ook de buitenlandse regeling op basis waarvan de vergelijkbare ratio tot stand komt moet voldoende duidelijk zijn om de vergelijkbaarheid van de ratio's te kunnen beoordelen. Daarom verzoeken wij om ter verduidelijking van de term "vergelijkbare ratio" voorbeelden op te nemen in de MvT die aan deze omschrijving voldoen.

Verder vragen wij ons af hoe de bewijslastverdeling voor dit artikel uitwerkt. Naar wij aannemen neemt de buitenlandse belastingplichtige een pleitbaar standpunt in voor toepassing van de aangifte maar is het aan de inspecteur om aannemelijk te maken/aan te tonen dat wel of niet is voldaan aan het vereiste van een met de leverage ratio vergelijkbare ratio. Indien deze aanname juist is, hoe gaat de Belastingdienst toezicht houden op dit aspect van de regeling? Is dit deel van de regeling uitvoerbaar?

Indien de bewijslast primair bij de belastingplichtige ligt, wanneer is er dan in ieder geval aan deze bewijslast voldaan? Wordt hierbij rekening gehouden met de administratieve lasten voor belastingplichtigen?

6. Leverage ratio vs eigenvermogenratio

Voor banken wordt voor de bepaling of sprake is van een tekort aan eigen vermogen uitgegaan van de leverage ratio. Indien de leverage ratio lager is dan 8, is er voor toepassing van de minimumkapitaalregel sprake van een tekort aan eigen vermogen. De leverage ratio wordt kort gezegd berekend door het Tier I kapitaal te delen door de totale niet-risico gewogen blootstellingen van de bank.

Voor verzekeraars wordt voor de bepaling of sprake is van een tekort aan eigen vermogen uitgegaan van de eigenvermogenratio. Indien de eigenvermogenratio lager is dan 8, is er sprake van een tekort aan eigen vermogen. De eigenvermogenratio wordt voor toepassing van deze regeling kort gezegd berekend door het Tier I-vermogen, het Tier II-kernvermogen minus achtergestelde verplichtingen, het Tier II-aanvullend vermogen en de Tier III-kernvermogensbestanddelen bij elkaar op te tellen.

Waarom is er voor gekozen om voor de verzekeraars de diverse Tiers van eigen vermogen mee te rekenen maar voor banken aan te sluiten bij een ratio die slechts het Tier I vermogen meetelt? Leidt dit verschil ertoe dat de regeling in verhouding sneller van toepassing is op banken dan op verzekeraars? Indien dit het geval is, wat rechtvaardigt dit verschil in behandeling?

Zoals in de inleiding aangegeven moeten verzekeraars over het algemeen op basis van hun risicoprofiel meer eigen vermogen aanhouden dan banken. Waarom is er dan voor gekozen om zowel voor banken als voor verzekeraars uit te gaan van een tekort aan eigen vermogen indien de ratio lager is dan 8?

7. Afsluiting

Uiteraard zijn wij graag bereid om bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

MAZARS N.V.



Dhr. F. Stroeve en mevr. L. Sminck
Belastingadviseurs