

Internetconsultatie conceptwetsvoorstel minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars

Graag wijzen wij u op ons commentaar bij dit conceptwetsvoorstel. Dit commentaar is ook gepubliceerd in Vakstudie Nieuws (*V-N* 2019/18.5).

Opzet minimumkapitaalregel

In het regeerakkoord was opgenomen dat met ingang van 2020 een minimumkapitaalregel zou gelden voor banken en verzekeraars. Het conceptwetsvoorstel dat nu ter consultatie voorligt, geeft daaraan invulling. De regeling bestaat uit een nieuwe afdeling 2.9b met vijf nieuwe wetsartikelen, de artikelen 15bb tot en met 15bf Wet VPB 1969. Daarnaast wordt in art. 18 Wet VPB 1969 een koppeling naar voornoemde bepalingen opgenomen voor buitenlandse belastingplichtigen. Het voorgestelde art. 15bb bevat een aantal definities, het voorgestelde art. 15bc de regeling voor banken en het voorgestelde art. 15bd de regeling voor verzekeraars. Het voorgestelde art. 15be regelt de samenloop tussen art. 15bc en art. 15bd. Ten slotte regelt het voorgestelde art. 15be de samenloop met de per 1 januari 2019 ingevoerde earningsstrippingmaatregel van art. 15b Wet VPB 1969.

Algemene opmerkingen

In de toelichting staat dat de parameters van de regelingen kunnen worden bijgesteld als dat budgettair vereist zou zijn. Daar hebben wij wel moeite mee. Doel van de maatregel is een prikkel te geven om met voldoende eigen vermogen te financieren. Dat staat los van een budgettair belang. Het komt ons voor dat, als er budgettaire problemen zijn, men gewoon het tarief dient aan te passen en, als men een hoger (of lager) minimumkapitaal wil nastreven, men de parameters aanpast. Dat laatste staat dan wel los van de budgettaire situatie. Hoewel het kabinet duidelijk een link legt met de earningsstrippingmaatregel, ontbreekt een carry forward van de niet afgetrokken rente. Het gaat dus om een permanente uitsluiting van aftrek van de desbetreffende rentelasten. De vraag kan worden gesteld of een doorschuifregeling hier niet evenzeer op zijn plaats zou zijn.

Doel van de regeling is een prikkel in te bouwen om de onderneming met voldoende eigen vermogen te financieren, vergelijkbaar met de prikkel die voor andere ondernemingen uitgaat van de earningsstrippingmaatregel. Probleem daarbij is wel dat de veronderstelling is dat de financiering van de onderneming een keuze is. Als bij verliezen het eigen vermogen daalt en het niet eenvoudig blijkt om het eigen vermogen aan te vullen, zou wel eens een negatieve spiraal kunnen ontstaan. De bankencrisis van enkele jaren terug liet duidelijk zien dat het failliet laten gaan van banken veelal niet wenselijk wordt geacht. Dat geldt evenzeer voor verzekeraars. De maatregel zou dan voor de overheid wel eens een slang kunnen blijken te zijn die in zijn eigen staart bijt.

Minimumkapitaalregel banken

De minimumkapitaalregel voor de banken sluit aan bij wat in de wet de leverage ratio wordt genoemd. Opvallend is in dit verband dat in de tekst geen enkele keer wordt aangegeven hoe deze leverage ratio door DNB wordt aangeduid. Bij nazoeken op de website van DNB is onze conclusie dat DNB in elk geval niet spreekt over de leverage ratio. DNB kent drie ratio's, de Total capital ratio, T1 capital ratio en de CET1 capital ratio. In alle gevallen bestaat de noemer van de breuk uit de risicogewogen activa. Bij de Total capital ratio (own funds) is de teller dus het totaal kapitaal, bij de T1 capital ratio het Tier 1-vermogen en bij de CET1 capital ratio het Common Equity Tier 1. Wij begrijpen dat de leverage ratio ziet op de T1 capital ratio. Dit leiden wij af uit art. 429 lid 3 Vo (EU) 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Vo (EU) nr. 648/2012 ("Voor de toepassing van lid 2 is de kapitaalmaatstaf gelijk aan het tier 1-kapitaal"). Het wetsvoorstel verwijst naar dit art. 429 van de verordening. Overigens wordt in de Nederlandse tekst van de verordening gesproken over de hefboomratio, de term leverage ratio is afkomstig uit de Engelse tekst. Het is voor ons de vraag of in dit geval niet gewoon de Nederlandse term had moeten worden gebruikt in de wettekst. Hoe dan ook lijkt ons dat tekst en/of toelichting verduidelijking behoeven.

De minimumkapitaalregel houdt in dat, als de hiervóór bedoelde ratio onder de 8% zakt, een deel van de rentekosten niet aftrekbaar wordt. Als wij kijken naar de T1 capital ratio over het eerste half jaar van 2018, zoals gepubliceerd op de site van DNB, dan zitten alle banken daar ruim boven. ING zit bijvoorbeeld op 15,7% en de andere grootbanken daar nog boven. Koploper is de Waterschapsbank met een T1 capital ratio van 74%. Alleen ASR kwam in het tweede kwartaal van 2014 met 8,7% in de buurt van de gevarenzone, maar zit inmiddels ook weer op 18,1%. Wij vermoeden dat deze relatief hoge percentages met name het gevolg zijn van het feit dat de noemer in de breuk is gebaseerd op de risicogewogen activa. Daarbij krijgen activa met een laag risico een lage weging.

De wet gaat uit van de hiervóór bedoelde ratio, afgerond op één decimaal. Dat is kennelijk ook de wijze waarop de ratio wordt gepubliceerd op basis van de door Europese Bankautoriteit vastgestelde regels. Het komt ons voor dat dit leidt tot een vrij grove berekeningsmethodiek. Die methodiek houdt overigens in dat de niet-aftrekbare rente wordt bepaald aan de hand van de breuk $(8-L)/(100-L)$, waarbij L de gevonden leverage ratio is. Om te voorkomen dat de formule tot vrijstelling zou leiden, is expliciet bepaald dat ten hoogste met een ratio van 8% wordt gerekend.

Er wordt aangegeven dat het gaat om de geconsolideerde leverage ratio. De wet bepaalt verder expliciet dat bepalend is de leverage ratio op 31 december van het kalenderjaar, waarin het boekjaar aanvangt. Wij veronderstellen dat dit samenhangt met de publicatiefrequentie, maar duidelijk is het niet. Overigens bepaalt de verordening dat de hefboomratio wordt berekend “als het gewone rekenkundige gemiddelde van de maandelijkse hefboomratio’s over een kwartaal”. De omschrijving van de leverage ratio op 31 december van het kalenderjaar lijkt ons daarmee minder zuiver, het gaat om de leverage ratio zoals gepubliceerd voor 31 december van het kalenderjaar.

Minimumkapitaalregel verzekeraars

De minimumkapitaalregel voor verzekeraars sluit aan bij wat in de wet de eigenvermogenratio wordt genoemd. Dit is geen gepubliceerde ratio, maar een ratio die wordt afgeleid uit het gepubliceerde eigen vermogen en het gepubliceerde balanstotaal. De definitie is overigens behoorlijk technisch. Er wordt daarbij uitgegaan van cijfers gebaseerd op de Solvency II ratio. De toelichting meldt dat hiervoor onder meer is gekozen, omdat op deze manier onzekere en moeilijk kwantificeerbare verplichtingen en blootstellingen moeten worden meegenomen. De toelichting rept daarbij over een getrouw beeld van het eigen vermogen en de totale blootstelling. Het komt ons voor dat het de vraag is of het mogelijk is een getrouw beeld te geven van onzekere en moeilijk kwantificeerbare verplichtingen en blootstellingen. Voor de keuze in het jaarrekeningenrecht om die niet in de balans maar in de toelichting op te nemen, valt naar onze mening ook wel wat te zeggen. Er wordt overigens aangesloten bij gepubliceerde stukken. Het komt ons voor dat de inspecteur de balans dus niet ter discussie kan stellen.

Omdat het niet gaat om een gepubliceerde ratio, is het nog lastiger om in te schatten of dit in de praktijk tot beperking van de renteaftrek gaat leiden. Aan de hand van gepubliceerde cijfers hebben wij getracht een eerste indruk te krijgen. Opvallend is dan dat met name enkele ziektekostenverzekers zeer wel met een aftrekbeperking kunnen worden geconfronteerd. Dat is opmerkelijk, want juist bij die ziektekostenverzekers waren er de laatste jaren vaak geluiden dat ze wel wat minder premie konden rekenen, gezien hun grote vermogens. En juist bij de ziektekostenverzekers is er ook een publiek belang bij een lage premie. Wij zouden menen dat het kabinet daarop nader zou moeten ingaan in de toelichting.

Net als bij de banken wordt de ratio op één decimaal achter de komma afgerond, maar, anders dan bij de banken, bestaat daartoe volgens ons geen enkele reden. Het leidt onzes inziens onnodig tot een erg grove berekening. Ook hier gaat het om de ratio op 31 december van het kalenderjaar waarin het boekjaar aanvangt. Dat lijkt opnieuw ontleend aan de regeling voor de banken. En opnieuw zien wij er geen reden voor.

In beginsel wordt, net als bij banken, uitgegaan van een ratio op groepsniveau. Dat lijkt ons terecht. Er is overigens wel voorzien in een uitzondering als er geen groepsratio kan worden bepaald.

Samenloopbepalingen

Bij samenloop van bank- en verzekeringsactiviteiten is bepalend welke activiteit het grootst is. Dit wordt van jaar tot jaar getoetst. Het balanstotaal is daarbij belangrijk, maar ook andere criteria kunnen een rol spelen.

Er is ook voorzien in de samenloop van de earningsstrippingmaatregel van art. 15b Wet VPB 1969 en de nieuwe minimumkapitaalregels voor banken en verzekeraars. In dat geval wordt het niet aftrekbare deel van de rente op basis van de nieuwe minimumkapitaalregels voor banken en verzekeraars verminderd met de niet-aftrekbare rente op basis van art. 15b Wet VPB 1969. Daarbij zal zijn bedoeld dat de vermindering van het niet-aftrekbare deel van de rente op basis van de nieuwe minimumkapitaalregels voor banken en verzekeraars beperkt is tot dat niet-aftrekbare deel. Het voorbeeld in de toelichting laat dat ook zien. Wij vragen ons af of dat voldoende duidelijk is verwerkt in de overigens moeilijk leesbare tekst van het voorgestelde art. 15bf Wet VPB 1969.

Een ander punt is dat de op basis van art. 15b Wet VPB 1969 niet-aftrekbare rente wordt doorgeschoven naar volgende jaren en in een later jaar alsnog in aftrek kan komen. Daarvoor is geen (samenloop)regeling getroffen. Dit betekent dat samenloop met art. 15b Wet VPB 1969 een voordeel kan opleveren, omdat de rente dan in een later jaar alsnog volledig aftrekbaar kan zijn. Deze regeling voor samenloop komt ons niet logisch voor. Dat was trouwens ook een van de redenen waarom wij hiervóór al de vraag stelden of een doorschuifregeling in de minimumkapitaalregel niet evenzeer op zijn plaats zou zijn.