

Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Amsterdam, 15 april 2019

Reactie op internetconsultatie Minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars

Geachte dames en heren,

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om vier fundamentele bedenkingen tegen de voorgestelde minimumkapitaalregel naar voren te brengen.

1. 8%-grens

Het is onduidelijk waarom 8% als grens is gekozen. Dit percentage dook voor het eerst op in het rapport van de (ambtelijke) Studiegroep Duurzame Groei uit 2016 en werd een jaar later overgenomen in de ombuigings- en intensiveringslijst van het ministerie van Financiën. Maar in die rapporten gold de 8% nog puur als voorbeeld, zonder dat dit was onderbouwd. Aangezien de minimumkapitaalregel destijds specifiek was gericht op banken, kunnen wij ons voorstellen dat de regering zich heeft laten inspireren door de 8% minimumkapitaalratio zoals deze ooit gold onder het toezichtsregime Basel I/CRD. Dit ging echter om het *risicogewogen* kapitaal. Inmiddels geldt sinds Basel III ook een *ongewogen* minimumkapitaalratio van in beginsel 3%: dus simpelweg het eigen vermogen gedeeld door het balanstotaal. Het wetsvoorstel meet het tekort aan kapitaal op basis van de risico-ongewogen bezittingen, maar sluit qua percentage aan bij het risicogewogen kapitaal. Dat vraagt om toelichting en nadere onderbouwing. In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt echter met geen woord gerept over de keuze voor de 8%, en al helemaal niet waarom dit percentage ook voor verzekeraars zou moeten gelden.

2. Macro-economische effecten

De memorie van toelichting gaat niet in op de mogelijke macro-economische effecten van de maatregel. Voor banken zal het duurder worden om zich met schuld te financieren. Het ligt voor de hand dat zij zullen proberen de gestegen financieringskosten door te berekenen aan hun cliënten. Ook is denkbaar dat zij hun balans zullen gaan verkorten om daarmee hun ongewogen kapitaalratio op te krikken. Verder kan de risico-ongewogen benadering ten koste gaan van bijvoorbeeld hypotheekverstrekkingen, die juist door lage kredietverliezen worden gekenmerkt. De minimumkapitaalregel creëert een fiscale prikkel voor banken om risicovoller te gaan investeren en voor verzekeraars om risicovoller te gaan beleggen. Van een zorgvuldige wetgever mag men verwachten dat hij dit soort effecten eerst onderzoekt voordat hij tot invoering van zo'n maatregel overgaat.

3. Concurrentiepositie Nederlandse financiële sector

In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan de impact van de minimumkapitaalregel op de concurrentiepositie van Nederlandse financiële instellingen. Buitenlandse partijen die actief zijn op de Nederlandse markt blijven buiten schot, tenzij zij via een Nederlands bijkantoor opereren. Met de ongenueanceerde, risico-ongewogen belasting loopt Nederland internationaal uit de pas. Weliswaar riep de OESO in 2016 lidstaten op om via sectorspecifieke maatregelen excessieve renteaftrek bij banken en verzekeraars tegen te gaan, maar dit advies was omgeven met de nodige waarschuwingen. Zo adviseerde de OESO tegen invoering van al te 'grove' aftrekbependingen die aangrijpen bij de bruto-rentelasten, omdat dan het gevaar dreigt dat financiële instellingen geen aftrek meer kunnen claimen voor wat voor hen in wezen toch een normale bedrijfsuitgave vormt (zie p. 183 van de 2016 Update van het Action 4 Report). Waarom wacht Nederland de internationale ontwikkelingen op dit terrein niet eerst af ter waarborging van een gelijk speelveld?

4. Mogelijke strijd met Europees recht

Ten slotte zetten wij vraagtekens bij de Europeesrechtelijke aanvaardbaarheid van de maatregel in het licht van het Europese prudentiële toezichtkader. Via de Capital Requirements Regulation zijn de minimumkapitaaleisen voor banken binnen Europa gelijkgetrokken; de ongewogen kapitaalratio moet minimaal 3% bedragen. Nederland had eerder ingezet op een algemene minimumkapitaalratio van 4%, maar moest uiteindelijk genoegen nemen met 3%. Omdat het in de Capital Requirements Regulation gaat om 'maximumharmonisatie' mag Nederland in haar nationale wetgeving geen strengere prudentiële eisen stellen. Bij de vormgeving van de minimumkapitaalregel sluit Nederland echter expliciet aan bij prudentiële kaders en ook in de motivering klinken prudentiële argumenten door.

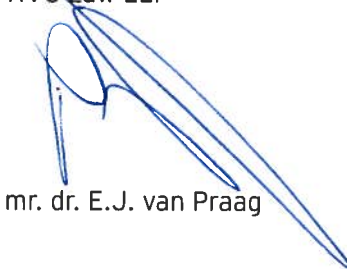
Nog vorig jaar heeft het Europese Hof van Justitie de Oostenrijkse toezichthouder teruggeloten toen deze een 'winstafromingsrente' wilde opleggen aan banken in situaties die exclusief door het prudentiële toezichtkader worden bestreken (arrest van 7 augustus 2018, C-52/17). Daar kan tegenover worden gesteld dat het hier niet een prudentieel maar een fiscaal voorschrift betreft. Het is echter de vraag of dit technische argument veel indruk zal maken op andere Europese landen (of bij het Hof van Justitie). De voorgestelde maatregel gaat uit van de geconsolideerde kapitaalratio van een groep en kan er daarmee toe leiden dat bijvoorbeeld een Spaanse bank met een Nederlandse dochter fiscaal wordt 'gestraft', enkel omdat de Spaanse kapitaalratio vanuit Nederlandse optiek te laag is. Wij kunnen ons voorstellen dat dit bij andere landen overkomt alsof Nederland op oneigenlijke wijze, namelijk via de belastingwetgeving, nu alsnog zijn zin probeert door te drukken.

Hoogachtend,
Ernst & Young Belastingadviseurs LLP



mr. drs. S.F.M. Niekel

HVG Law LLP



mr. dr. E.J. van Praag