

Vergaderjaar 2017–2018

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 195

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Via deze brief wil ik uw Kamer informeren over het voornemen van het kabinet om in het pakket Belastingplan 2019 een maatregel op te nemen die de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 zodanig wijzigt dat de fiscale aftrekbaarheid van de coupon (vergoeding) van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten voor banken en verzekeraars¹ met ingang van 1 januari 2019 komt te vervallen. In deze brief zet ik eerst de achtergrond van het instrument en de fiscale behandeling kort uiteen, om vervolgens in te gaan op de overwegingen die aan de afschaffing ten grondslag liggen: een gezonde financiële sector, eigen en vreemd vermogen en staatssteunrisico. Ik sluit af met een conclusie.

Achtergrond

Tijdens de financiële crisis kwamen meerdere banken wereldwijd in de problemen. Om de financiële stabiliteit te borgen waren overheden genoodzaakt om diverse maatregelen te treffen, waaronder het verschaffen van kapitaal aan banken. Om banken voor de toekomst weerbaarder te maken zijn internationale afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat banken meer kapitaal aanhouden, zodat zij zelf beter verliezen kunnen dragen. In Europa zijn deze internationale afspraken, ook wel Bazel III genoemd, omgezet in het kapitaalraamwerk (CRD IV/CRR) dat per 1 januari 2014 in werking is getreden.²

Binnen deze afspraken leveren zogenoemde aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten (contingent convertibles) een bijdrage aan de vereiste kapitaalversterking van banken. Deze instrumenten, die vaak als coco's worden geduid, zijn verhandelbaar, verliesabsorberend en achtergesteld. De karakteristieken van dit type instrument zorgen ervoor dat het verliesabsorberend vermogen van een bank die zo'n instrument heeft uitgegeven wordt vergroot. Verzekeraars kunnen – in het kader van

¹ Artikel 29a van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969

² Kamerstuk 32 013, nr. 48

de Europese richtlijn Solvency II – vergelijkbare kapitaalinstrumenten uitgeven om hun solvabiliteit te versterken.

Fiscale behandeling

Aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten hebben kenmerken van zowel eigen als vreemd vermogen en worden daardoor vaak aangeduid als «hybride kapitaal». Hybride kapitaal dat voldeed aan de eisen van Bazel II (de voorloper van Bazel III) werd fiscaal veelal gekwalificeerd als vreemd vermogen. In de kapitaalakkoorden van Bazel III zijn de eisen aan het hybride kapitaal van banken aangescherpt,³ wat ertoe leidde dat deze vermogensverstrekkingen fiscaal werden aangemerkt als eigen vermogen en de coupon over aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten bijgevolg niet aftrekbaar zou zijn.

Aangezien de coupon over aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten in veel omringende andere EU-landen fiscaal wel aftrekbaar zou zijn of worden gemaakt, heeft het toenmalige kabinet met het oog op het gelijke speelveld tussen Nederlandse banken en banken in andere Europese landen voorgesteld om ook in de Nederlandse fiscale wetgeving te regelen dat de coupon over aanvullende tier 1-kapitaalinstrumenten bij banken fiscaal aftrekbaar is. Daarnaast heeft het toenmalige kabinet gemeend dat een gezonde financiële sector gebaat was bij continuering van de hiervoor bedoelde bestaande aftrekbaarheid van de coupon. Dit is geregeld in de Fiscale verzamelwet 2014.⁴ In het Belastingplan 2015 is vervolgens een soortgelijke regeling opgenomen voor vergelijkbare instrumenten die door verzekeraars worden uitgegeven.⁵

Een gezonde financiële sector

Dit kabinet hecht net als voorgaande kabinetten waarde aan een gezonde financiële sector. De huidige bepaling geeft een prikkel tot het aanhouden van aanvullend tier 1-kapitaal in plaats van echt eigen vermogen (kernkapitaal). Kernkapitaal kent over het algemeen een hogere mate van verliesabsorptie dan aanvullend tier 1-kapitaal. Het kabinet acht daarom de huidige situatie waarin verschillende typen tier 1-kapitaal van banken en verzekeraars fiscaal afwijkend worden behandeld vatbaar voor heroverweging.

Eigen en vreemd vermogen

Het kabinet streeft, zoals onder meer aangegeven in de fiscale beleidsagenda (Kamerstuk 32 140, nr. 33), naar een fiscaal meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Zoals recentelijk in verschillende studies is geadviseerd, komt een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen de schokbestendigheid van de financiële sector ten goede. Zo adviseert het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in de analyse «Tax policy, leverage and macroeconomic stability» dat een evenwichtige vermogensstructuur van financiële instellingen van belang is voor de weerbaarheid van de financiële sector.⁶ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

³ Zo wordt aanvullend tier 1-kapitaal omgezet in aandelen of afgeschreven wanneer de kapitaalratio's van de uitgevende bank onder een bepaald niveau komen. Daarnaast staat de vergoeding ter volledige discretie van de uitgevende banken en moeten deze instrumenten een onbepaalde looptijd hebben en mogen ze geen aflossingsprikkel bevatten. De hoofdsom wordt dus in principe niet terugbetaald aan investeerders.

⁴ Kamerstuk 33 950

⁵ Kamerstuk 34 002, nr. 3

⁶ IMF, 2016, Tax Policy, leverage and macroeconomic stability (<https://www.imf.org/external/npp/eng/2016/100716.pdf>)

(WRR) komt in het rapport «Samenleving en financiële sector» tot een vergelijkbaar advies.⁷ In het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is mede daarom opgenomen dat per 1 januari 2020 een minimumkapitaalregel («thin cap») wordt ingevoerd, die specifiek is gericht op banken en verzekeraars.

Om tot een meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te komen, is de inzet van dit kabinet om de prikkel voor de financiering met vreemd vermogen te beperken door de fiscale aftrekbaarheid van de vergoeding over vreemd vermogen (rente) te beperken. Hierdoor nemen de relatieve vermogenskosten voor financiering van vreemd vermogen toe ten opzichte van eigen vermogen, en wordt financieren met eigen vermogen relatief aantrekkelijker.

Het kabinet kiest in dit verband niet voor het invoeren van een brede aftrek voor eigen vermogen, maar om de prikkel voor alle vennootschapsbelastingplichtigen voor financiering met vreemd vermogen te beperken. De fiscale aftrekbaarheid van de coupon van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten kan worden gezien als een aftrek voor een specifiek deel van het hybride vermogen van banken en verzekeraars. Als zodanig past instandhouding van de maatregel niet in de ingezette kabinetslijn. Kernkapitaal en aanvullend tier 1-kapitaal worden in de commerciële balans overigens veelal aangeduid als eigen vermogen en tellen ook in de zogenaamde leverage ratio (voor prudentiële doeleinden) mee als eigen vermogen.

Staatssteunrisico

Nederland heeft steeds verdedigd dat de fiscale aftrekbaarheid van de coupon van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Deze opvatting is niet onomstreden gebleken. De Europese Commissie heeft in het najaar van 2015 vragen gesteld over de fiscale behandeling van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten. De beantwoording van Nederland van door de Europese Commissie gestelde vragen is destijds, bij wijze van uitzondering, met uw Kamer gedeeld.⁸

Recentelijk heeft Nederland van de Europese Commissie op 22 juni 2018 opnieuw een brief ontvangen inzake de fiscale behandeling van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten.⁹ In deze brief heeft de Europese Commissie kenbaar gemaakt niet overtuigd te zijn van de inpasbaarheid van de maatregel inzake aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten in het Europese raamwerk van staatssteunregels. Daarom verzoekt zij Nederland maatregelen te treffen waarmee de door de Europese Commissie geuite staatssteunbezwaren voor de toekomst worden weggenomen.

Nederland pleit in Europa voor strenge handhaving van de staatssteunregels, met name waar het gaat om de financiële sector. Ook zijn sinds de crisis de regels omtrent staatssteun aan de financiële sector aanzienlijk aangescherpt. Zichtbaar is ook dat de omvang van de staatssteun en de mogelijkheden daartoe in de financiële sector aanzienlijk zijn afgenomen.¹⁰ Om die reden acht het kabinet het signaal van de Europese Commissie, dat toch mogelijk sprake zou zijn van staatssteun, mede van belang in de weging voor mogelijke al dan niet te nemen vervolgstappen.

⁷ WRR, 2016, Samenleving en financiële sector in evenwicht (<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/10/12/samenleving-en-financiele-sector-in-evenwicht>)

⁸ Kamerstuk 34 300 IX, nr. 15

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1509

Indien niet tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de Europese Commissie, bestaat de mogelijkheid dat zij een formeel staatssteunonderzoek start hetgeen zou kunnen leiden tot een besluit dat sprake is van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun waardoor terugvordering van de reeds verleende staatssteun aan banken en verzekeraars onontkoombaar is. De Europese Commissie lijkt echter geen formele staatssteunprocedure na te streven als Nederland in dit stadium preventief aan de geuite bezwaren tegemoetkomt.

Daarnaast heeft de Europese Commissie het voornemen om ten aanzien van de fiscale behandeling van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten te streven naar een gelijke behandeling van alle Europese lidstaten die specifiek voor de financiële sector de coupon van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten aftrekbaar hebben gemaakt. Het kabinet vindt dit gepast en belangrijk, omdat de fiscale aftrekbaarheid van de coupon van dat instrument in andere EU-landen – naast het versterken van de stabiliteit van de sector – ook een belangrijke reden is geweest om ook in Nederland de coupon fiscaal in aftrek toe te staan. Het kabinet is zich ervan bewust dat de Europese Commissie over die beoogde gelijke behandeling geen garanties kan geven, maar het kabinet hecht desalniettemin waarde aan dit geuite voornemen en het is voor het kabinet van belang voor de genomen beslissing.

Hoewel het kabinet nog steeds de beweegredenen begrijpt die hebben geleid tot de aftrekbaarheid van de coupon van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten, erkent het ook dat het de Europese Commissie menens is waardoor de onzekerheid over de houdbaarheid van de maatregel blijft voortbestaan. Het finaal oordeel daarover blijft aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof), maar het kabinet heeft ook een oordeel te vormen over de aanvaardbaarheid van een langdurige periode van onzekerheid met een onzekere uitkomst.

Concluderend

Op grond van voorgaande redenen ben ik dan ook voornemens om in het pakket Belastingplan 2019 een voorstel op te nemen om de bedoelde regeling per 1 januari 2019 af te schaffen.

Dit zal betekenen dat de coupon die banken en/of verzekeraars na genoemde datum betalen over bestaande en nieuw uit te geven aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten niet meer in aftrek kan komen van de fiscale winst. De met de afschaffing gepaard gaande budgettaire opbrengst bedraagt circa € 150 miljoen. Tijdens de augustusbesluitvorming wordt besloten op welke wijze deze opbrengst wordt aangewend. De uitvoeringsgevolgen van deze maatregel zullen worden beoordeeld door de Belastingdienst met een uitvoeringstoets.

Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel