

Appreciatie inzake Evaluatierapport Bankenbelasting 2021

Harald Benink
Hoogleraar Banking & Finance, Tilburg University

Graag sluit ik mij aan bij de woorden van Michiel Bijlsma (SEO Economisch Onderzoek) die in zijn appreciatie van het Evaluatierapport Bankenbelasting 2021 schrijft dat de evaluatie zorgvuldig is uitgevoerd en dat de voorzichtige toonzetting van de conclusies past bij de aard van het aangedragen bewijs, dat vooral kwalitatief en indirect van aard is.

De vraag is echter of de toonzetting van de evaluatie niet te voorzichtig is. Er zijn, op basis van mijn kennis van de beleidsmatige en wetenschappelijke literatuur, op een aantal punten ietwat stelligere uitspraken te doen.

Op p. 2 van de evaluatie wordt vermeld dat de hoofddoelstelling van de bankenbelasting bij de inwerkingtreding in oktober 2012 was het beprijzen van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector. Alhoewel niet kon worden verwacht dat in oktober 2012, na een grote crisis in het bankwezen en het eurosysteem, aan de hard geraakte banken zou kunnen worden gevraagd om de werkelijke kosten van de impliciete garantie te gaan betalen, valt desondanks op dat het verschil met de marktwaarde van de impliciete garantie groot was.

De bankenbelasting bedraagt vanaf 2012 zo'n 500 miljoen euro per jaar. In een opinie-artikel in de *Financial Times* in mei 2013 becijferen Harald Benink en Harry Huizinga dat de impliciete garantie voor banken in de eurozone in 2012 een marktwaarde had van zo'n 650 miljard euro.

Deze berekening is gebaseerd op een studie van het Centraal Planbureau uit april 2013 waarin wordt becijferd dat het jaarlijkse voordeel van lagere financieringskosten voor banken in Europa in 2012 equivalent is aan 0,3% van het balanstotaal van de banken in Europa (ofwel een contante waarde of marktwaarde van de impliciete garantie van 2% van het balanstotaal van banken in Europa wanneer wordt gerekend met het voordeel van lagere financieringskosten in 2012 plus het voordeel in toekomstige jaren).

In 2012 hadden Nederlandse banken een balanstotaal van ruim 2000 miljard euro. De jaarlijkse waarde van de impliciete garantie aan Nederlandse banken bedroeg op dat moment $0,3\% \times 2000$ miljard, ofwel zo'n 6 miljard euro per jaar (zie ook een studie van SOMO uit november 2012 die tot een vergelijkbare inschatting komt). De bankenbelasting van 500 miljoen euro per jaar is aanzienlijk lager dan de geschatte marktwaarde van de impliciete garantie van 6 miljard euro per jaar.

Op pp. 7-8 van de evaluatie wordt gesteld dat de impliciete overheidsgarantie sinds de invoering van de bankenbelasting in 2012 kleiner is geworden vanwege onder andere de totstandbrenging van het Europese banktoezicht (SSM) en het Europese resolutiemechanisme (SRM). Tevens wordt gewezen op het feit dat de kapitaalbuffers van banken geleidelijk zijn verhoogd. Het is zeker aannemelijk dat strenger banktoezicht op Europees niveau en verhoging van de vereiste kapitaalbuffers zal leiden tot een reductie van de impliciete garantie.

Tegelijkertijd lijkt mij dit veel minder van toepassing op het Europese resolutiemechanisme. Het is moeilijk voorstelbaar dat bij een vertrouwensschok in het internationale financiële systeem, zoals we hebben gezien na de val Lehman Brothers, een groot aantal systeembanken in Nederland en de rest van Europa tegelijkertijd in resolutie worden geplaatst waarbij niet alleen de aandeelhouders maar ook de professionele beleggers in achtergestelde leningen en obligaties van de banken verliezen zouden moeten nemen alvorens de overheden met een kapitaalinjectie mogen komen.

Zo'n *bail-in* van professionele beleggers zou eenvoudigweg de systeemcrisis verergeren. In dit verband is het interessant te vermelden dat de Bank Recovery and Resolution Directive van de EU diverse uitzonderingsbepalingen bevat om in specifieke gevallen (zoals systeemrisico) juist geen

bail-in te hoeven toepassen (zie in dit verband ook het statement van het European Shadow Financial Regulatory Committee uit november 2014).

Op pp. 9-10 van de evaluatie wordt terecht verwezen naar een recente studie van de Federal Reserve Bank of New York die laat zien dat sinds de start van COVID-19 de impliciete subsidies aan systeemrelevante banken weer wat lijken te zijn toegenomen.

Op basis van het voorgaande is het waarschijnlijk dat de waarde van de impliciete overheidsgarantie nog steeds substantieel is, en duidelijk hoger dan het bedrag van de bankenbelasting. Zoals Michiel Bijlsma mijns inziens terecht opmerkt in zijn *Appreciatie*, is het de vraag of de bankenbelasting de rol dient te spelen om de impliciete garantie te beprijzen en perverse prikkels van banken te mitigeren. Een meer traditioneel instrument, dat reeds heel lang wordt gebruikt, zijn de kapitaaleisen aan banken. Zou het niet doelmatiger en effectiever zijn om de kapitaaleisen van banken verder te verhogen en op termijn de bankenbelasting af te schaffen?

Referenties

Benink, H.A. en H.P. Huizinga (2013), "Banish the Threat from Europe's Zombie Banks", *Financial Times*, 6 mei.

Centraal Planbureau (2013), "The Private Value of Too-Big-to Fail Guarantees", *CPB Discussion Paper no. 240*, 2 april.

European Shadow Financial Regulatory Committee (2014), "Complexity and Credibility in the Single Resolution Mechanism", *Statement No. 39*, Londen, 10 november.

SOMO (2012), "Het Financiële Overgewicht van Nederland – Over de Noodzaak de Banken af te laten Slanken tot een Gezonde Omvang", *Rapport*, november.