

Evaluatie Bankenbelasting 2021

1. Inleiding

Op 1 oktober 2012 werd de bankenbelasting geïntroduceerd.¹ Drie jaar later, in 2015, werd het eerste evaluatierapport over deze belasting opgeleverd.² Dit is het tweede evaluatierapport over de bankenbelasting die, net als de eerste evaluatie, is opgesteld door het ministerie van Financiën.³ In aanvulling bij de evaluatie is een extern onderzoek uitgevoerd door SEO, en zijn twee onafhankelijke appreciaties geschreven door externen.

1.1 Onderzoeksvraag

Deze evaluatie beziet de doeltreffend- en doelmatigheid van de bankenbelasting op de drie doelstellingen en de ontwikkelingen in de bancaire sector sinds de invoering van de bankenbelasting. De doelstellingen, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting van de Wet bankenbelasting,⁴ zijn:

1. Het beprijzen van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector;
2. Een bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken;
3. Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid.

Daarnaast heeft de budgetfunctie van de bankenbelasting aan belang gewonnen.⁵

Deze evaluatie richt zich op de ontwikkelingen in de bancaire sector sinds de vorige evaluatie in 2015 en op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de bankenbelasting behaald zijn. De invloed van recent tot stand gekomen overige (niet fiscale) wet- en regelgeving en recente marktontwikkelingen zijn ook in de evaluatie betrokken. Voorbeelden hiervan zijn de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Wbfo)⁶ en aanvullende Europese regelgeving.

Conform de motie van Vliet⁷ zijn de economische effecten, waaronder het effect op de kredietverlening, waar mogelijk meegenomen in deze evaluatie. Tot slot zal ook nader worden ingegaan op het internationale speelveld van de bankenbelasting.

1.2 Conclusies

- Door maatregelen op Europees niveau is de impliciete garantie die de Staat aan grootbanken biedt gedaald. Systeemrelevante banken kennen echter nog altijd (impliciete) voordelen ten opzichte van niet-systeemrelevante banken en andere grote bedrijven. Zo zijn financieringsvoordelen weliswaar afgenomen, maar nog steeds aanwezig.
- De verhouding tussen kortlopend en langlopend vreemd vermogen is gestegen. Tegelijkertijd zijn de kapitaalratio's verbeterd. Er zijn veel factoren die van invloed zijn op de financieringsmix, zoals aangescherpte Europese regelgeving en de toegenomen spaargelden. Het is daarom niet mogelijk het effect van de bankenbelasting op deze ontwikkelingen te isoleren.
- Met de introductie van de Wbfo in 2015 zijn er strengere restricties voor beloningsbeleid in de financiële sector van kracht geworden dan gesteld in de Wet bankenbelasting. De koppeling van het tarief van de bankenbelasting aan de hoogte van de variabele beloning van bestuurders lijkt daarmee overbodig geworden.

¹ Staatsblad 2012, 325

² Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 44, bijlage.

³ Aangezien een groot deel van de aspecten van de bankenbelasting gelijk zijn gebleven, zijn enkele passages van de evaluatie uit 2015 overgenomen in deze evaluatie. Dit is vooral het geval in paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 121. nr. 3, p.2.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 48, p.15.

⁶ Staatsblad 2015, 45.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 49.

- De bankenbelasting blijkt in de praktijk een robuust en goed uit te voeren belasting, voor zowel de Belastingdienst als (het beperkt aantal) belastingplichtigen.
- Internationale literatuurstudies maken aannemelijk dat de bankenbelasting via marktdynamiek leidt tot hogere rentes en lagere kredietverlening, maar er zijn geen concrete aanwijzingen dat dit effect in Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld. Enig opwaarts effect van de bankenbelasting op de rente dient ook tegen de achtergrond van het effect van de impliciete garantie gezien te worden.

2. Bankenbelasting

2.1 Doelstellingen van de bankenbelasting

De Wet bankenbelasting is in werking getreden op 1 oktober 2012. Bij de introductie van de bankenbelasting zijn drie doelstellingen geformuleerd. De hoofddoelstelling was het beprijzen van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector. De gedachte hierachter is dat de Staat in de financiële crisis van 2008/2009 steun heeft verleend om de financiële stabiliteit te waarborgen. Daarnaast draagt de bankenbelasting bij aan de risicobeheersing bij banken en wordt beoogd perverse prikkels in het beloningsbeleid tegen te gaan. Tot slot heeft de budgetfunctie van de bankenbelasting aan belang gewonnen.

Door middel van tariefdifferentiatie tussen kort- en langlopend vreemd vermogen is beoogd een betere risicobeheersing binnen het financiële systeem te stimuleren. Omdat de rente op kortlopend vreemd vermogen doorgaans lager is dan op langlopend vreemd vermogen, is kortlopend vreemd vermogen aantrekkelijk voor banken voor zover zij het grotere liquiditeitsrisico dat hiermee gepaard gaat niet internaliseren. De tariefdifferentie in de bankenbelasting is bedoeld om een prikkel te geven aan banken om meer langlopend vreemd vermogen aan te houden ten opzichte van kortlopend vreemd vermogen, waardoor zij minder kwetsbaar zijn voor oplopende rentes of generieke liquiditeitsschokken.

Om hoge beloningen te ontmoedigen wordt de bankenbelasting voor een individuele bank met 10% verhoogd als variabele beloningen van bestuurders van die bank boven 25% van de vaste beloning komt. Inmiddels is meer wet- en regelgeving ingevoerd met eenzelfde doelstelling. Zo is in 2015 de Wbfo geïntroduceerd waarmee de beloning van bestuurders van banken aan banden wordt gelegd. Deze normen zijn strenger dan de drempel die in de bankenbelasting wordt gesteld.

Onderstaande grafiek geeft de budgettaire opbrengst van de bankenbelasting sinds invoering in 2012 weer. In het tijdvak van deze evaluatie, tussen 2015 en 2020, is te zien dat de opbrengst elk jaar tussen € 450 miljoen en € 480 miljoen bedraagt.⁸

⁸ In 2021 wordt een hogere opbrengst verwacht door een opslag van € 225 miljoen (Kamerstukken 2020/21, 35572, nr. 3, p. 28) ter dekking van de derving naar aanleiding van de aftrekbaarheid van de vergoeding op additioneel tier 1 kapitaal, naar aanleiding van een arrest van de Hoge Raad (Hoge Raad, 15 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:874). Deze maatregel is uitgewerkt in het Belastingplan 2021. De verwachte opbrengst in 2021 bedraagt derhalve € 690 miljoen (Miljoenennota 2021, bijlage 9).

Figuur 1 Opbrengsten bankenbelasting tussen 2012 en 2020.



2.2 Reikwijdte

Belastingplichtig voor de bankenbelasting zijn lichamen die in Nederland actief – en bevoegd – het bankbedrijf uitoefenen. In de eerste plaats vallen hieronder lichamen met een door De Nederlandsche Bank (DNB) verstrekte bankvergunning.⁹ Dit zijn Nederlandse banken en Nederlandse dochtermaatschappijen van buitenlandse banken. Deze buitenlandse banken kunnen hun zetel binnen of buiten de Europese Unie (EU) en Europese Economische Ruimte (EER) hebben. In de tweede plaats ziet de bankenbelasting op buitenlandse banken die door middel van een bijkantoor het bankbedrijf uitoefenen. Dit kunnen buitenlandse banken zijn met een zetel in de EU of EER die beschikken over een bankvergunning van de toezichthoudende instantie van de lidstaat van vestiging en eveneens hebben voldaan aan de zogenoemde notificatieprocedure. Maar ook banken met een zetel buiten de EU of EER die een door de Nederlandsche Bank verleende vergunning hebben.

Indien de financiële gegevens van een belastingplichtige zijn opgenomen in een geconsolideerde jaarrekening, is het in Nederland gevestigde lichaam dat de geconsolideerde jaarrekening opstelt belastingplichtig. Dat hoeft dus geen lichaam te zijn dat beschikt over een bankvergunning. Indien de belastingplichtige deel uitmaakt van een commerciële consolidatiekring waarvoor de consolidatieverplichting rust bij een buiten Nederland gevestigd lichaam, verschuift de belastingplicht naar – kort gezegd – het hoogst in Nederland gevestigde lichaam dat is aan te merken als de top van het onderliggende groepsdeel waartoe de belastingplichtige behoort.

2.3 Grondslag, vrijstelling en tarieven bankenbelasting

Het commerciële balanstotaal vormt de basis voor de bepaling van de belastinggrondslag. Indien er niet is geconsolideerd, vindt de heffing plaats over het enkelvoudige balanstotaal of het aan het bijkantoor toe te rekenen deel van het enkelvoudige balanstotaal. Indien een in Nederland gevestigd lichaam de geconsolideerde jaarrekening opstelt, vindt de heffing plaats over het in de geconsolideerde jaarrekening verantwoorde balanstotaal van de groep.

⁹ Sinds de start van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM) heeft de ECB uit hoofde van haar rol als toezichthouder onder meer de taak om vergunningen aan banken te verlenen of in te trekken.

Bij de bepaling van de grondslag van de bankenbelasting wordt rekening gehouden met de kapitaaleisen uit het Bazels kapitaal- en liquiditeitsakkoord,¹⁰ zoals vertaald in de Europese regelgeving,¹¹ en de voor dekking van een depositogarantiestelsel in aanmerking komende deposito's.¹² Het toetsingsvermogen en de deposito's die onder het depositogarantiestelsel vallen worden vrijgesteld. Daarnaast worden passiva die betrekking hebben op het verzekeringsbedrijf niet meegenomen in de grondslag. Verder geldt een doelmatigheidsvrijstelling van 20,9 miljard euro.¹³ De doelmatigheidsvrijstelling leidt ertoe dat in de praktijk alleen Nederlandse grootbanken bankenbelasting betalen. Dit zijn veelal systeemrelevante banken.

De verschuldigde belasting wordt bepaald door op de belastinggrondslag een gedifferentieerd tarief toe te passen. De ingebouwde prikkel voor het gebruik van langlopend vreemd vermogen wordt vormgegeven door middel van een tariefdifferentiatie door langlopend vermogen tegen 0,022% te belasten en kortlopend vreemd vermogen tegen 0,044%. Voor het belastingjaar 2021 zijn deze tarieven tijdelijk verhoogd naar respectievelijk 0,033% en 0,066%.¹⁴ Om perverse prikkels in het beloningsbeleid te bestrijden, wordt de bankenbelasting voor een individuele bank met 10% verhoogd wanneer ten minste één bestuurder van die bank een variabele beloning krijgt die meer bedraagt dan 25% van de vaste beloning.

De bankenbelasting wordt geheven op de eerste dag van de tiende maand na de datum waarop de balans of de geconsolideerde balans is opgemaakt (veelal dus op 1 oktober van enig jaar).

Onderstaand fictieve voorbeeld laat zien hoe het belastbare bedrag berekend wordt.

Tabel 1 Fictief voorbeeld berekening bankenbelasting (in euro's).

| | | |
|--|---|--|
| Balanstotaal | | 200 miljard |
| Toetsingsvermogen ¹² | - | 10 miljard |
| Deposito's die vallen onder het depositogarantiestelsel | - | 40 miljard |
| Passiva die samenhangen met het verzekeringsbedrijf | - | 20 miljard |
| Belastbare som | | 130 miljard |
| Doelmatigheidsvrijstelling | - | 20,9 miljard |
| Belastbaar bedrag | | 109,1 miljard |
| Bankenbelasting deel korte schulden = 0,00044 * (Belastbaar bedrag * Aandeel schulden met looptijd minder dan een jaar in totaal alle schulden) | | Stel kortlopend 65% totaal: 31,2 miljoen |
| Bankenbelasting deel lange schulden = 0,00022 * (Belastbaar bedrag * Aandeel schulden met looptijd meer dan een jaar in totaal alle schulden) | + | Stel langlopend 35% totaal: 8,4 miljoen |
| Totaal bankenbelasting | | 39,6 miljoen |

¹⁰ Basel III: Official Journal of the European Union, L 150, 7 juni 2019.

¹¹ CRD IV/CRR.

¹² Niet alleen deposito's die vallen onder het Nederlandse depositogarantiestelsel, maar ook deposito's die vallen onder depositogarantiestelsels in andere landen, mogen in mindering worden gebracht.

¹³ Bij invoering van de bankenbelasting was de doelmatigheidsdrempel 20 miljard euro. Volgens artikel 12 in de Wet bankenbelasting wordt elke vijf jaar bij ministeriële regeling de doelmatigheidsvrijstelling gewijzigd. Op 1 januari 2018 gebeurde dit voor de eerste keer.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 3, p. 44.

2.4 Internationale speelveld bankheffingen

Internationaal speelveld bij invoering

Een randvoorwaarde voor invoering van de bankenbelasting was coördinatie op Europees niveau. Coördinatie moet in dit kader worden opgevat als een vrijwillig proces waarbij verschillende lidstaten door middel van het uitwisselen van *best practices* (en eventueel gepaard met *peer pressure*) pogen hun eigen wet- en regelgeving zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Het kabinet heeft bij de invoering van de bankenbelasting geoordeeld dat aan deze randvoorwaarde is voldaan, omdat bij de vormgeving nadrukkelijk gekeken is naar de bankenbelastingen en resolutiefondsheffingen die destijds door andere (voormalige) EU-lidstaten¹⁵ waren ingevoerd of in ontwikkeling waren.¹⁶

Uit de evaluatie bankenbelasting in 2015 kwam naar voren dat het internationale speelveld in de jaren na de invoering van de bankenbelasting meer diffuus is geworden.¹⁷ Per 2015 dienden alle lidstaten in de EU – op grond van de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)¹⁸ en de verordening inzake een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism, SRM)¹⁹ – nationale afwikkelingsfondsen op te richten. Voor de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie – en dus onder het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism, SSM) vallen – werden deze nationale afwikkelingsfondsen in 2016 vervangen door een Europees resolutiefonds (Single Resolution Fund, SRF).

Internationaal speelveld heden

Naast Nederland zijn er op dit moment een aantal andere (voormalige) EU-lidstaten die een bankenbelasting heffen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen lidstaten die de bankenbelasting heffen in aanvulling op de bijdragen aan het SRM, en lidstaten die de opbrengst van de nationale bankenbelasting (gedeeltelijk) gebruiken voor bijdragen aan het SRM. Nederland valt in de eerste categorie lidstaten die de bankenbelasting heft in aanvulling op de bijdragen aan het SRM.

Een lidstaat in de tweede categorie is Duitsland. In Duitsland is de bankenbelasting ('Bankabgabe') gewijzigd waarbij de hoogte sinds 2015 wordt berekend volgens de methode van het SRF en aangewend voor bijdrage aan het SRM.²⁰ Hiermee kan in Duitsland worden gesproken van een heffing die niet langer vergelijkbaar is met de Nederlandse bankenbelasting. Ook de Belgische bankenbelasting wordt (deels) gebruikt voor een bijdrage aan het SRM.²¹

Hieronder een weergave van de situatie in een aantal (voormalige) lidstaten die een bankenbelasting hebben per maart 2021.^{22,23} De beste vergelijking kan gemaakt worden met Oostenrijk en Portugal, nu banken in deze landen de grondslag van de bankenbelasting baseren op dezelfde kant van de balans als Nederland (de passiva-zijde) en ook te maken hebben met een bijdrage aan het SRM.

¹⁵ De (voormalige) EU-lidstaten waar bij invoering naar is gekeken zijn Cyprus, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, blz. 2.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 44, bijlage, blz. 6.

¹⁸ Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad.

¹⁹ Verordening 2014/806/EU van het Europees Parlement en de Raad.

²⁰ Finanzbericht 2021, Bundesministerium der Finanzen, p. 191.

²¹ The Cumulative Impact of Regulation, Interest, Taxes and a Low Interest Rate Environment – an impact analysis on the Belgium banking sector – Juni 2016 – KPMG.

²² Europese Unie, Taxes in Europe Database.

²³ Tax Foundation: Bank taxes in Europe, 18 maart 2021.

Tabel 2 Opzet bankenbelasting in verschillende lidstaten

| Lidstaat | Percentage (2021) | Grondslag | Bijdrage SRM |
|-------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| Nederland | 0,033 – 0,066% ²⁴ | Vreemd vermogen zonder deposito's | Ja |
| Oostenrijk | 0 – 0,29% | Vreemd vermogen zonder deposito's | Ja |
| Portugal | 0,01 – 0,11% | Verschillende grondslagen | Ja |
| Slovenië | 0,10% | Activa | Ja |
| Verenigd Koninkrijk | 0,05 – 0,10% | Passiva zonder deposito's | Nee |
| Hongarije | 0,15% – 0,2% | Activa zonder interbancaire leningen | Nee |
| Polen | 0,44% | Activa | Nee |
| Zweden | 0,05% | Vreemd vermogen zonder deposito's | Nee |
| IJsland | 0,145% | Totale schulden | Nee |
| Frankrijk ²⁵ | 0,0642% | Minimale kapitaalvereisten | Ja |

Kanttekening bij bovenstaande tabel is dat enkel het percentage een vertekend beeld kan geven van de bankenbelasting in het genoemde land. Grondslag, (doelmatigheids-) vrijstellingen en uitzonderingen verschillen per land. De bredere belastingdruk, zoals bijvoorbeeld door toepassing van de vennootschapsbelasting of omzetbelasting, verschilt eveneens per land.

Tariefdifferentiatie

De Nederlandse bankenbelasting kent, als gezegd, een tariefdifferentiatie tussen kort- en langlopend vreemd vermogen. In het Verenigd Koninkrijk geldt eenzelfde systeem als in Nederland wat betreft tariefdifferentiatie.²⁶ Hier wordt eveneens onderscheid gemaakt tussen langlopend en kortlopend vermogen. In Oostenrijk, Hongarije en Portugal kent de bankenbelasting meerdere schijven met een progressief tarief.²⁷ Hier is het tarief dus niet gedifferentieerd op basis van looptijd van het vreemd vermogen. De bankenbelasting in Portugal maakt vervolgens ook onderscheid tussen passiva en derivaten.²⁸ In IJsland, Slovenië en Frankrijk wordt niet gedifferentieerd in tarieven.

Opbrengsten bankenbelasting

Aangezien in Oostenrijk en Portugal de grondslag van de bankenbelasting aan dezelfde kant van de balans ligt geeft voor recente jaren een vergelijking met deze landen het meeste inzicht. Dit zijn tevens de landen die ook onder het SSM vallen en de bankenbelasting – net zoals Nederland – los van de bijdragen aan het SRM bezien. Hieronder allereerst een weergave van absolute opbrengsten en daarna een weergave van de opbrengsten afgezet tegen het BBP. Een belangrijke kanttekening bij de laatste tabel is dat de relatieve omvang van de bancaire sector per land sterk kan verschillen. Zo is de totale bankenbalans als percentage van het BBP in Nederland en Portugal vergelijkbaar, respectievelijk 123% en 126% in 2017, maar is deze in Oostenrijk lager, namelijk 97%.²⁹

²⁴ In Nederland zijn de percentages in 2021 tijdelijk verhoogd. Zoals Belastingplan 2021 worden de percentages in 2022 weer 0,022 – 0,044%.

²⁵ De bankenbelasting die in Frankrijk als reactie op de financiële crisis is ingevoerd is sinds 1 januari 2019 uit gefaseerd. De huidige bankenbelasting heeft een geheel andere doelstelling.

²⁶ Europese Unie, Taxes in Europe Database.

²⁷ Europese Unie, Taxes in Europe Database.

²⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 6, p. 18.

²⁹ The Global Economy : Bank Assets to GDP in the European Union.

Tabel 3 Opbrengsten bankenbelasting in € (x mln).³⁰

| Lidstaat | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|------|------|------|------|
| Nederland | 473 | 478 | 447 | 449 |
| Oostenrijk | 572 | 343 | 341 | 348 |
| Portugal | 205 | 172 | 186 | 179 |

Tabel 4 Opbrengsten bankenbelasting als percentage van het BBP.³¹

| Lidstaat | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| Nederland | 0,07% | 0,06% | 0,06% | 0,06% |
| Oostenrijk | 0,16% | 0,09% | 0,09% | 0,09% |
| Portugal | 0,11% | 0,09% | 0,09% | 0,08% |

De opbrengsten van de bankenbelasting zijn de afgelopen jaren ten opzichte van het BBP licht gedaald; de opbrengsten zijn nagenoeg gelijk gebleven en het BBP is gestegen. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de opbrengsten van de bankenbelasting in Nederland relatief lager zijn ten opzichte van het BBP dan de opbrengsten in landen met een vergelijkbaar stelsel.

Onder de Europese lidstaten die onder het SSM vallen, bestaan verschillende visies ten aanzien van de vraag of naast de SRM bijdragen ook een bankenbelasting moet bestaan. Hierdoor kunnen verschillen blijven bestaan tussen de verschillende lidstaten van de EU. In vergelijking met landen die eenzelfde visie als de Nederlandse hanteren op het naast elkaar bestaan van het SRM en de bankenbelasting – Portugal en Oostenrijk – is sprake van vergelijkbare opbrengsten en een vergelijkbaar percentage ten opzichte van het BBP. Logischerwijs zijn de totale opbrengsten in Nederland relatief hoger dan in landen die eveneens onder het SSM vallen, maar geen nationale bankenbelasting heffen.

3. Ontwikkelingen in de bancaire sector sinds de invoering van de bankenbelasting

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de ontwikkelingen in de bancaire sector sinds de laatste evaluatie in 2015 aan de hand van de drie doelstellingen van de bankenbelasting. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op het effect van de bankenbelasting op kredietverlening. Evenals bij de vorige evaluatie, is het niet mogelijk het effect van de bankenbelasting op deze ontwikkelingen te isoleren. Veel van deze ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld toe te rekenen zijn aan andere wet- en regelgeving ter bevordering van de financiële stabiliteit, of aan andere kostenoverwegingen en marktomstandigheden. In het begin van elke navolgende paragraaf is allereerst schuingedrukt een kort antwoord op de onderzoeksvraag opgenomen.

3.1 Hoe heeft de impliciete overheidsgarantie voor banken zich over de afgelopen jaren ontwikkeld?

Sinds de financiële crisis is de impliciete overheidsgarantie voor systeemrelevante banken kleiner geworden, mede door de beleidsmaatregelen die in internationaal en Europees verband zijn genomen. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de afgenomen financieringsvoordelen, alsmede de wijze waarop rating bureaus impliciete overheidsgaranties meenemen in kredietbeoordelingen. Tegelijkertijd kennen systeemrelevante banken nog altijd (impliciete) voordelen als gevolg van de impliciete overheidsgarantie ten opzichte van niet-systeemrelevante banken en andere grote bedrijven. Zo zijn financieringsvoordelen weliswaar afgenomen, maar nog steeds aanwezig. De impliciete overheidsgarantie (die weliswaar kleiner is geworden) is daarmee nog altijd niet nul.

De hoofddoelstelling van de bankenbelasting is het vragen van een bijdrage aan de grote in Nederland actieve banken, voor de impliciete overheidsgarantie die systeemrelevante banken genieten. De achterliggende gedachte is daarbij dat deze impliciete garantie leidt tot een

³⁰ Eurostat, National Tax Lists.

³¹ Eurostat, National Tax Lists en GDP and main aggregates – selected international annual data.

onbedoeld voordeel voor systeemrelevante banken en daarmee een vorm van marktfalen is en verkeerde prikkels oplevert. In de evaluatie uit 2015 werd gesteld dat de impliciete overheidsgarantie sinds de invoering van de bankenbelasting kleiner is geworden vanwege onder andere de totstandbrenging van het SSM en het SRM van de Europese bankenunie.³² Er werd toen geconcludeerd dat met het verwezenlijken van deze beleidsmaatregelen het risico dat de Nederlandse overheid wederom moet optreden als redder in nood kleiner was dan voor de financiële crisis. Tegelijkertijd werd ook opgemerkt dat er in de bankenbelasting geen expliciete koppeling gelegd is tussen de af te dragen bankenbelasting en de waarde van de impliciete overheidsgarantie. De belasting heeft dus, zoals ook opgemerkt in de memorie van toelichting, geen overeenkomst met een verzekeringspremie die meebeweegt met de hoogte van het risico.³³

De afgelopen jaren zijn maatregelen voor de financiële sector verder aangescherpt, zo zijn de kapitaalseisen verscherpt en zijn er verdere stappen gezet in de bankenunie, onder meer wat betreft het verbeteren van het raamwerk voor falende banken. Dit heeft geleid tot een versterking van de schokbestendigheid van de Europese en Nederlandse bankensector. De minister van Financiën heeft afgelopen jaren uitgebreid gerapporteerd over de stand van zaken in de Europese bankensector.³⁴ Uit deze analyses blijkt dat op verschillende terreinen voortgang is geboekt met het weerbaarder maken van banken:

- De kapitaalbuffers zijn geleidelijk verhoogd. Daardoor zijn banken beter in staat verliezen op te vangen, en is het risico op falen kleiner. Voor grotere banken gelden daarnaast aanvullende buffers. Voor mondiaal systeemrelevante banken geldt de zogenoemde G-SIB buffer (deze geldt in Nederland alleen voor ING). Daarnaast berekent DNB in Nederland voor alle systeemrelevante banken een systeembuffer die meebeweegt met de systeemrelevantie van de bank.
- Mocht het toch fout gaan, dan zijn voor grote banken plannen opgesteld zodat dit efficiënt kan worden afgehandeld zonder bijdrages vanuit de overheid. Hiertoe bouwen zij bankenbuffers (MREL) op die aangesproken kunnen worden zodat aandeelhouders en investeerders als eerste dit falen opvangen. Deze buffers zijn hoger voor systeemrelevante instellingen.
- Bank zelf vullen (nationaal) het depositogarantiestelsel, dat spaarders tot 100.000 euro dekt. In Europees verband vullen banken daarnaast het gemeenschappelijke resolutiefonds (SRF). Het SRF kan bijspringen nadat aandeelhouders en investeerders via bovengenoemde MREL buffers minimaal ter waarde van 8% van de balans van de bank zijn aangesproken.
- Mocht het SRF uitgeput zijn, dan wordt vanaf 2022 een gemeenschappelijke achtervang ingesteld via het Europese stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM kan aan het SRF uitlenen. Uitgeleende middelen worden door de Europese bankensector zelf terugbetaald. Ook dat draagt zorg dat overheidsmiddelen worden beschermd.

Met deze maatregelen is de kans op falen teruggedrongen. Voorts zijn – als een bank wel faalt – de risico's dat een overheid dient bij te springen fors teruggedrongen.

In 2020 heeft de internationale instantie ter bevordering van de financiële stabiliteit, de Financial Stability Board (FSB) onder de G20 het "too big to fail"-beleid voor systeemrelevante banken wereldwijd geëvalueerd.³⁵ Ook de FSB concludeert dat een groot scala aan maatregelen is genomen. Het is tegelijkertijd moeilijk om een causaal verband tussen deze maatregelen en een (afnemende) impliciete overheidsgarantie te leggen. Sinds de financiële crisis zijn economische omstandigheden immers fors verbeterd, evenals de financieringscondities voor bedrijven en burgers. Wel biedt de FSB evaluatie enkele aanknopingspunten en inzichten voor de impliciete overheidsgarantie op grotere banken.

³² Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 44, bijlage.

³³ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p.2.

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 21501-07 nr.1509; Kamerstukken II 2018/19, 21501-07, nr.1619; Kamerstukken II 2020/21, 21501-07, nr. 1728.

³⁵ [FSB: Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms: Consultation Report \(fsb.org\)](https://www.fsb.org/evaluation-of-too-big-to-fail-reforms-consultation-report/)

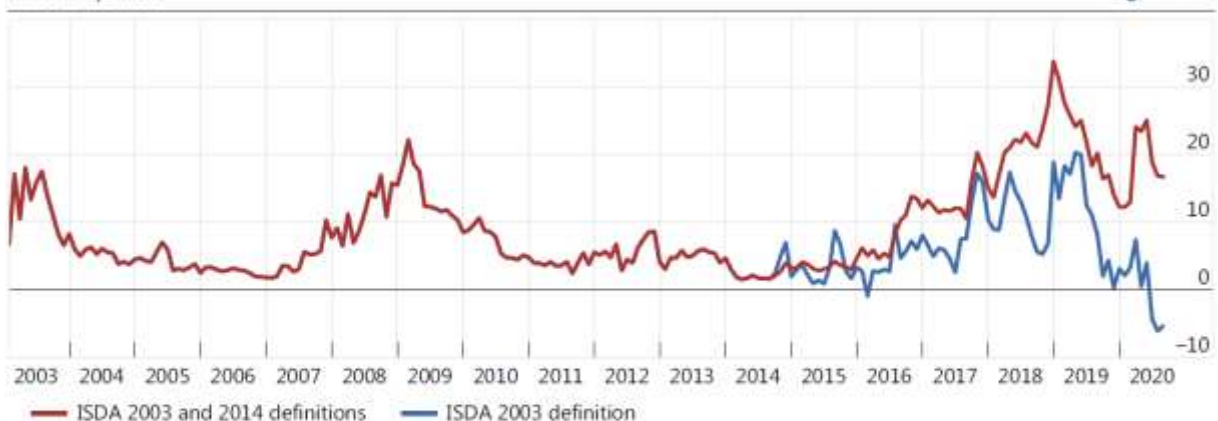
Zo concludeert de FSB in het algemeen dat marktdiscipline is verbeterd. Er zijn namelijk aanwijzingen dat investeerders het risico van het omvallen van systeemrelevante banken beter inprijzen in de premies die zij rekenen voor financiering aan deze banken. Dit heeft mede te maken met het feit dat van banken wordt verwacht dat zij buffers opbouwen die aangesproken kunnen worden wanneer de bank faalt (MREL-buffers). Daarmee is het risico voor aandeelhouders en investeerders geëxpliciteerd. Ook geeft de FSB aan dat volgens kredietwaardering bureaus de kans op overheidssteun is afgenomen en deze minder doorwerkt in de kredietrating van een bank doordat resolutieraamwerken (die bedoeld zijn om publieke middelen te beschermen) door kredietwaardering bureaus beter worden meegenomen in hun kredietbeoordeling van banken. Bijvoorbeeld voor Europa achten kredietwaardering bureaus het resolutieraamwerk voor banken effectief. Daarnaast achten zij dat hiermee de impliciete subsidie is afgenomen. Tot slot laat de FSB ook zien dat de financieringskostenvoordelen van systeemrelevante banken ten opzichte van andere banken en bedrijven sinds de financiële crisis zijn afgenomen.

Onderstaande figuur van de FSB laat zien hoe investeerders het risico inprijzen dat ze worden onderworpen aan *bail-in* in het geval dat een bank omvalt. Te zien is de spreiding tussen de prijs van een *credit default swap* (CDS) voor het holdingbedrijf en het dochterbedrijf van een mondiaal systeemrelevante bank. Een CDS is een soort van verzekering tegen faillissement van een bedrijf. Een investeerder betaalt een (vast) periodiek bedrag aan de uitgever van een CDS, de uitgever van de CDS betaalt de bezitter van de CDS uit als een bepaald bedrijf failliet gaat. De prijs van een CDS voor een specifiek bedrijf is daarmee een indicator voor het risico dat een bedrijf omvalt en investeerders in het bedrijf hun geld kwijt zijn. De rode lijn is de meest gangbare definitie. Hieraan is te zien dat de spreiding tussen een CDS voor het holdingbedrijf en het dochterbedrijf gemiddeld is toegenomen sinds het invoeren van maatregelen om banken schokbestendiger te maken. Dit is omdat in de meeste resolutiestrategieën de schuldeisers van de holding aan een *bail-in* worden onderworpen, terwijl het dochterbedrijf kan blijven werken zonder onderbreking van de kritieke economische functies. In zo'n geval herkapitaliseert de holding effectief het dochterbedrijf tijdens een resolutie. De kans dat een holding omvalt is dan ook groter dan de kans dat het dochterbedrijf omvalt en daardoor zal de schuldeiser van de holding sneller een verlies lijden. Daarom is een CDS die uitbetaalt bij faillissement van de holding duurder dan een CDS die uitbetaalt bij faillissement van een van het dochterbedrijf.

CDS spread between holding and operating companies

In basis points

Figure 13



Notes: Data is for single-named five-year senior composite CDS for all banks domiciled in FSB member jurisdictions, G20-countries and G-SIB home jurisdictions. See the Technical Appendix for more detail. An increase in the spread between holdco and opco CDS prices implies that holdco debt is considered to be riskier, consistent with some positive probability of bail-in. The ISDA 2003 definition has become less common in more recent years and may therefore be less representative.

Source: Markit

Tegelijkertijd laat de FSB ook zien dat er nog altijd impliciete subsidies bestaan voor grotere systeemrelevante banken. Zo zijn de financieringsvoordelen die dergelijke banken kennen weliswaar afgenomen sinds de financiële crisis, maar zijn deze voordelen nog wel vergelijkbaar met

de situatie voor de financiële crisis. Dat laat zien dat systeemrelevante banken nog altijd impliciete overheidsgarantie genieten. Ook lijkt het erop dat financieringsvoordelen voor grote banken juist in economisch slechtere tijden oplopen. Ook dit is een teken dat systeemrelevante banken nog altijd impliciete overheidsgarantie genieten. In dat kader hebben onderzoekers van de Fed (het systeem Amerikaanse centrale banken) recent een inschatting geprobeerd te maken van de impliciete subsidie die geldt voor mondiaal systeemrelevante banken (G-SIBs) sinds COVID-19.³⁶ Zij laten zien dat sinds de start van COVID-19 de impliciete subsidies aan systeemrelevante banken weer wat zijn toegenomen ten opzichte van niet-systeemrelevante banken en andere grote bedrijven. Dergelijke signalen laten zien dat de impliciete overheidsgarantie weliswaar is afgenomen, maar nog altijd wel aanwezig is.

Stichting Economisch Onderzoek (SEO) heeft in aanvulling hierop nader (literatuur)onderzoek gedaan naar de omvang van de impliciete garantie die banken genieten van de Nederlandse Staat. Ook dit onderzoek bevestigt dat banken een bepaald financieel voordeel genieten als zij systeemrelevant zijn. Hoe groot dit voordeel precies is, is lastig te meten. Er zijn verschillende manieren om de hoogte van de impliciete garantie te meten, zoals bijvoorbeeld met CDS, zoals gedaan bij de FSB. Geen enkele manier van meten is echter onomstreden. Het onderzoek laat zien dat de omvang van de subsidie na de piek in 2009 sterk is gedaald, maar dat deze daling in 2014 tot 2016 niet door lijkt te zetten. Het beeld is dus ook hier dat de impliciete garantie die banken genieten van de Staat is gedaald, maar niet nul is. Er is geen literatuur voorhanden met cijfers na 2016. Wel wordt de verwachting gesteld dat ook na 2016 de impliciete garantie niet nul is. Het onderzoek van SEO is bij deze evaluatie bijgevoegd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat sinds de financiële crisis het risico op overheidsingrijpen sterk is teruggedrongen. Er zijn ook aanwijzingen dat deze risico's door markten en ratingbureaus beter worden ingeprijsd. Tegelijkertijd laten onderzoeken ook zien dat systeemrelevante banken nog altijd (lichte) voordelen genieten ten opzichte van niet-systeemrelevante banken en overige bedrijven. Daarmee lijkt het erop dat de impliciete overheidsgarantie nog altijd niet nul is.

3.2 Hoe heeft de balans van de bancaire sector zich ontwikkeld sinds de evaluatie in 2015?

De bankenbelasting bevat prikkels om langlopend vreemd vermogen te stimuleren boven kortlopend vreemd vermogen ten behoeve van betere risicobeheersing bij banken. Het balanstotaal is afgenomen, wat vooral terug te zien is bij de langlopende schulden. Het aandeel langlopende schulden in het vreemd vermogen is namelijk gedaald. Tegelijkertijd is het aandeel deposito's dat wordt gedekt door het depositogarantiestelsel gestegen en zijn de kapitaalratio's verbeterd. Het is niet mogelijk de invloed van de bankenbelasting op deze ontwikkelingen te isoleren.

Zoals eerder aangegeven is de financiële wet- en regelgeving omtrent banken de afgelopen jaren aangescherpt. Het mogelijke gedragseffect van banken als gevolg van de invoering van de bankenbelasting is daarom niet te isoleren van het effect van andere (niet-fiscale) wet- en regelgeving. Wel kunnen ontwikkelingen binnen de bancaire sector worden geïdentificeerd ten behoeve van de eerste doelstelling, het beprijzen van de impliciete garantie door de Staat. Daarnaast kan worden vastgesteld of deze ontwikkelingen in lijn zijn met de tweede doelstelling van de bankenbelasting, het stimuleren van risicobeheersing bij banken door langlopend vreemd vermogen minder zwaar te belasten dan kortlopend vreemd vermogen.

Tabel 5 geeft de ontwikkeling van enkele balanskarakteristieken van de drie banken die het meest bijdragen aan de bankenbelasting³⁷ op geaggregeerd niveau weer voor zover deze raken aan ontwikkelingen op de bankbalans die van invloed zijn op de hoogte van de bankenbelasting.

³⁶ NY FED: [Did Subsidies to Too-Big-To-Fail Banks Increase during the COVID-19 Pandemic? -Liberty Street Economics \(newyorkfed.org\)](https://www.newyorkfed.org/outlook/did-subsidies-to-too-big-to-fail-banks-increase-during-the-covid-19-pandemic)

³⁷ Er is voor gekozen om alleen de drie grootste banken te bekijken om de herleidbaarheid van gegevens in deze evaluatie te voorkomen.

Het balanstotaal van deze grootbanken kent een dalende trend tussen 2015 en 2020, waarbij de omvang van de balans tussen 2015 en 2020 met ruim 200 miljard euro afneemt. Tussen 2018 en 2020 is wel een lichte stijging te zien. De kapitaalpositie van banken is de afgelopen jaren verbeterd. De kapitaalratio van een financiële instelling wordt bepaald door de verhouding van het kapitaal ten opzichte van de risico gewogen activa (*risk weighted assets, RWA*), uitgedrukt in een percentage.³⁸ Sinds 2015 is de kern kapitaal ratio met 2,5%-punt gestegen en de totale kapitaal ratio met 5%-punt. De leverage ratio, die de verhouding tussen tier-1-kapitaal en ongewogen geconsolideerde activa representeert, is eveneens toegenomen van 4,03% naar 5,60%.

Tussen 2015 en 2020 neemt het aandeel langlopend vreemd vermogen in het totale vreemd vermogen elk jaar af. De oorzaak hiervan is niet eenvoudig aan te wijzen. De ontwikkeling van de financieringsmix van banken wordt door vele factoren beïnvloedt, onder andere door prudente eisen, kostenoverwegingen en marktomstandigheden. Het samenspel hiervan bepaalt de financieringsmix van een bank.

Een deel van de verklaring voor de afname van langlopend vreemd vermogen op het totaal aan vreemd vermogen zit hem waarschijnlijk in dat de hele financieringsmix van banken over de afgelopen vijf jaar is veranderd. Zo is het aandeel van (gedekte) deposito's in de financieringsmix elk jaar flink toegenomen, wat een gevolg zou kunnen zijn van de toegenomen spaargelden van huishoudens.³⁹ Deze depositofinanciering valt niet in de grondslag van de bankenbelasting. Daarnaast is ook het aandeel van kapitaal in de financieringsmix fors toegenomen. Deze ontwikkeling wordt mede gedreven door de aangescherpte kapitaaleisen. Mogelijk speelt ook een rol dat balanstotalen zijn afgenomen. Dit komt onder andere door de verkoop van dochterbedrijven, wat invloed heeft op de balans, vooral als dit ervoor zorgt dat dit de activiteiten van een bank veranderd.

Tabel 5 Geaggregeerde balansgegevens Nederlandse grootbanken.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Balanstotaal (miljoenen euro's) | 2.060.809 | 1.902.459 | 1.902.156 | 1.842.378 | 1.858.762 | 1.857.396 |
| CET1-ratio (%) ⁴⁰ | 13,7% | 13,7% | 14,7% | 15,9% | 16,2% | 16,2% |
| Totale kapitaalratio (%) ⁴¹ | 18,5% | 19,8% | 22,4% | 22,9% | 22,3% | 23,4% |
| Leverage ratio (%) ⁴² | 4,03% | 4,30% | 4,67% | 4,77% | 5,13% | 5,60% |
| Gedekte deposito's / Vreemd vermogen (%) | 30,3% | 33,2% | 33,4% | 35,5% | 35,8% | 37% |
| Langlopend vreemd vermogen / Vreemd vermogen (%) | 31,7% | 26,6% | 24,9% | 22,8% | 22,6% | 21,4% |

Bron: Jaarrekeningen, DNB, Belastingdienst Amsterdam, European Banking Authority.

³⁸ Het kapitaal bestaat uit tier-1-kernkapitaal (bijvoorbeeld aandelenvermogen en ingehouden winsten) en aanvullend tier-1-kapitaal en tier-2-kapitaal (bijvoorbeeld achtergestelde leningen).

³⁹ DNB: Spaargelden huishoudens.

⁴⁰ Volgens de definitie van het IFRS.

⁴¹ Volgens de definitie van het IFRS.

⁴² Volgens de volledig ingevoerde definitie van Basel IV.

3.3 wat is de rol van de bankenbelasting geweest in het beloningsbeleid van banken van de afgelopen jaren ?

De verhoging van de bankenbelasting bij variabele beloningen (bonussen) boven een bepaalde norm van bestuurders is over de evaluatieperiode niet aan de orde geweest, omdat er geen bankbestuurder is geweest waarvan de variabele beloning meer bedroeg dan het in de Wet bankenbelasting genoemde percentage van de vaste beloning. Met de introductie begin 2015 van de Wbfo, waarin een bonusplafond van in beginsel 20% voor bestuurders van banken is opgenomen lijkt – zoals ook uit de voorgaande evaluatie reeds naar voren kwam – een koppeling van het tarief van de bankenbelasting aan de hoogte van de variabele beloning van bestuurders overbodig te zijn geworden.

Nederland heeft na de financiële crisis diverse maatregelen getroffen ten aanzien van het beloningsbeleid van de financiële sector. Een belangrijk onderdeel hiervan is de introductie van de Wbfo per 7 februari 2015. Deze wet vindt zijn weerslag in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en verplicht financiële ondernemingen, waaronder banken, tot het voeren van een beheerst beloningsbeleid, waarbij restricties voor variabele beloningen gelden. Met deze wet worden variabele beloningen van medewerkers en bestuurders bij banken en andere financiële ondernemingen in beginsel beperkt tot maximaal 20% van de vaste beloning op jaarbasis. Deze maximering gaat verder dan de Europese norm van 100%. De Wbfo bevat enkele mogelijkheden tot afwijking van het bonusplafond van 20%⁴³, die in de praktijk niet van toepassing zijn op bestuurders van Nederlandse banken. Zo bestaat voor personen die buiten de CAO vallen de mogelijkheid van een gemiddelde verhouding tussen de vaste en variabele beloning van maximaal 20%, met dien verstande dat de variabele beloning van een individu uit deze groep niet meer dan 100% van de vaste beloning kan bedragen. Deze mogelijkheid tot afwijking is bedoeld voor hoog specialistisch personeel. Andere verplichtingen die uit deze wet voortvloeien zijn onder andere een bonusverbod voor bestuurders tijdens staatssteun, het verbod op gegarandeerde variabele beloningen, strenge voorwaarden aan vertrekvergoedingen, terugvordering en aanpassing van variabele beloningen aan bestuurders, en regels met betrekking tot de transparantie van beloningsbeleid. Nederland kent hiermee de strengste wet- en regelgeving op het terrein van beloningen in de financiële sector in Europa. Deze wetgeving en het toezicht door DNB en de Autoriteit Financiële Markten is gericht op het voorkomen van perverse prikkels die ertoe kunnen leiden dat de stabiliteit van de onderneming in gevaar komt of het klantbelang wordt veronachtzaamd.

Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid is ook als doelstelling van de bankenbelasting geformuleerd. Als de variabele beloning van ten minste één bankbestuurder meer dan 25% (vanaf 2015) van de vaste beloning bedraagt, worden de tarieven van de bankenbelasting met 1,1 vermenigvuldigd. Tot op heden heeft geen bankbestuurder een variabele beloning van meer dan 25% (vanaf 2015) gekregen, waardoor verhoging van de tarieven van de bankenbelasting niet aan de orde is geweest. De reden die hieraan ten grondslag ligt, is zeer waarschijnlijk terug te voeren op de hiervoor beschreven combinatie van wet- en regelgeving ten aanzien van beheerst belonen bij banken.

Na de inwerkingtreding van de Wet bankenbelasting in 2012 is er in 2015 een wettelijk bonusplafond voor medewerkers en bestuurders van financiële ondernemingen in de Wft geïntroduceerd dat lager ligt dan de grens uit de Wet bankenbelasting. Banken dienen zich aan het wettelijke bonusplafond uit de Wft te houden. Er is opgemerkt dat de bankenbelasting een vangnetfunctie kent.⁴⁴ Toegelicht is dat naar de letter van de wet aan een bestuurder van een bank binnen de grenzen van de Wbfo een variabele beloning van meer dan 25% zou kunnen worden toegekend, mits het gemiddelde percentage van variabele beloning binnen de groep waartoe de bestuurder behoort 20% bedraagt. Deze mogelijkheid tot afwijking van het bonusplafond van 20%

⁴³ Vgl. artikel 1:121 Wft.

⁴⁴ Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 48.

voor niet-CAO personeel is echter bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarin specialistisch personeel aangetrokken of behouden moet worden en niet om een variabele beloning van een bestuurder te verhogen. Deze mogelijkheid is niet gebruikt voor bestuurders van de grootste banken⁴⁵ en bovendien is in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig om deze mogelijkheid tot afwijking van het bonusplafond verder aan te scherpen. Met de introductie van de Wbfo in 2015 lijkt de koppeling van het tarief van de bankenbelasting aan de hoogte van de variabele beloning van bestuurders overbodig te zijn geworden.

3.4 In hoeverre heeft de bankenbelasting effect gehad op kredietverlening?

Ondanks de bankenbelasting hebben banken over de evaluatieperiode hun kapitaalratio's kunnen versterken. Kapitaalratio's zijn hierbij geen restrictie voor kredietverlening gebleken. Op basis van internationale literatuur lijkt aannemelijk dat de bankenbelasting via marktdynamiek tot hogere rentes en een lagere kredietverlening kan leiden, maar hier bestaan geen concrete aanwijzingen voor in Nederland. Hier staat bovendien tegenover dat dit effect juist een correctie kan zijn op het overaanbod van krediet dat kan ontstaan door de impliciete garanties. Tot slot hebben banken niet gekozen om het risicoprofiel van hun portfolio te vergroten.

Invloed op kredietverstrekking

De bankenbelasting heeft als doel om de impliciete overheidsgarantie voor systeemrelevante banken in te prikken en om de prikkel voor banken om zich met (kortlopend) vreemd vermogen te financieren, te mitigeren. Daartoe is de tariefstelling van de belasting gedifferentieerd naar kortlopende en langlopende schulden. Een potentieel neveneffect van de bankenbelasting is dat deze de kredietverlening door banken beïnvloedt. Met de navolgende analyse geef ik gevolg aan de motie⁴⁶ waarin om de economische effecten van de bankenbelasting werd verzocht.

Ontwikkeling kredietverstrekking

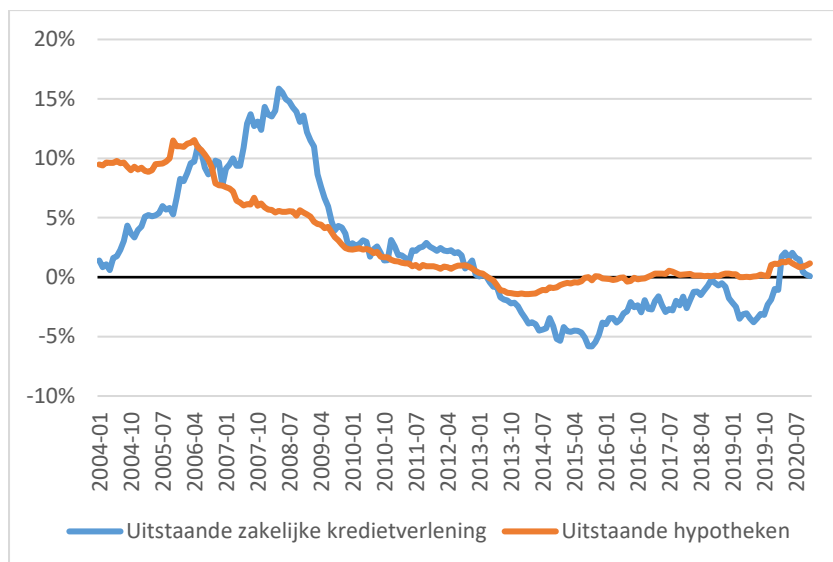
De dalende groei van de bancaire kredietverlening na de financiële crisis, voor zowel de zakelijke markt als de hypotheekmarkt (figuur 2), kent diverse oorzaken. De omvang van de zakelijke kredietverlening nam na 2014 jaarlijks af, een trend die (voorlopig) gekeerd is door de kapitaalbehoefte die is ontstaan bij bedrijven als gevolg van de coronacrisis. De ontwikkeling van de kredietverlening kent verschillende onderliggende verklaringen. Zo spelen voor de hypotheekmarkt wijzigingen in de voorwaarden voor de fiscale renteaftrek een grote rol. Op de zakelijke markt speelt diversifiëring van de financieringsmix ten koste van bancaire krediet een rol.⁴⁷ Tot slot zijn er de diverse wijzigingen in internationale en nationale reguleringen en heffingen, waar de Nederlandse bankenbelasting (een relatief klein) deel van uitmaakt.

⁴⁵ Deze conclusie is gebaseerd op een analyse van de jaarrekeningen tussen 2015 en 2020 van ING, Rabobank en ABN AMRO.

⁴⁶ Kamerstukken II 2015/16, 32545, nr. 49. Aangenomen 19 april 2016.

⁴⁷ DNB (2018). Overzicht Financiële Stabiliteit – najaar 2018. <https://www.dnb.nl/publicaties/publicaties-dnb/ofs/overzicht-financiële-stabiliteit-najaar-2018/>

Figuur 2 Jaarlijkse groei bancaire zakelijke kredietverlening en hypotheekverstrekking.



1. Bankenbelasting en kapitaalreserves

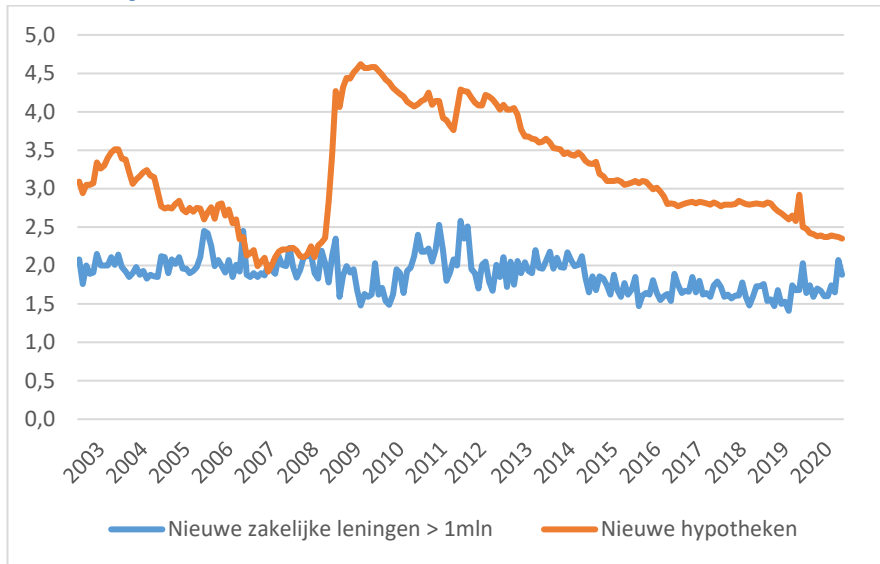
Een eerste kanaal waardoor de bankenbelasting de kredietverlening kan beïnvloeden is door druk te zetten op de benodigde kapitaaleisen. De bankenbelasting is ingevoerd in de nasleep van de financiële crisis. In deze periode werd brede urgentie gevoeld om enerzijds de schokbestendigheid van de financiële sector te verhogen en anderzijds een bijdrage te vragen van de financiële sector voor de reddingsoperaties die tijdens deze crisis zijn uitgevoerd. Het verhogen van de schokbestendigheid betekende dat hogere buffereisen werden gesteld aan banken, onder meer vastgelegd in de Bazelse afspraken. De invoering van de bankenbelasting raakte echter juist aan de winstgevendheid die banken kunnen gebruiken om aan die kapitaaleisen te voldoen. Immers, het bedrag dat banken betalen aan bankenbelasting kan niet meer ingehouden worden om de kapitaalpositie te versterken. Vanuit dit dilemma is bij invoering van de belasting aandacht besteed aan de vraag hoe deze twee doelen zich tot elkaar verhouden. De zorg leefde dat zonder voldoende (netto) winstgevendheid voor banken, zij hun bufferpositie alleen konden versterken door de kredietverlening te beperken.⁴⁸

Op basis van scenarioanalyse uitgevoerd door DNB in 2014 werd ingeschat dat in een 'basisscenario' de winsten van banken voldoende zouden toenemen om aan de kapitaaleisen inclusief bankenbelasting te voldoen, én aan de kredietvraag tegemoet te komen.⁴⁹ Bij een tweetal somberder scenario's waarin de winsten van banken achterbleven, zou deze echter onvoldoende zijn om aan beide doelen tegemoet te komen. Tot slot zou ook bij een optimistischer 'investeringsherstel' scenario sprake zijn van knellend aanbod van krediet: weliswaar zouden de winsten van banken zich gunstiger ontwikkelen dan in het basisscenario, maar de extra vraag naar krediet zou dit overtreffen.

⁴⁸ Kamerstuk 2012-2013, 33121 nr. 35.

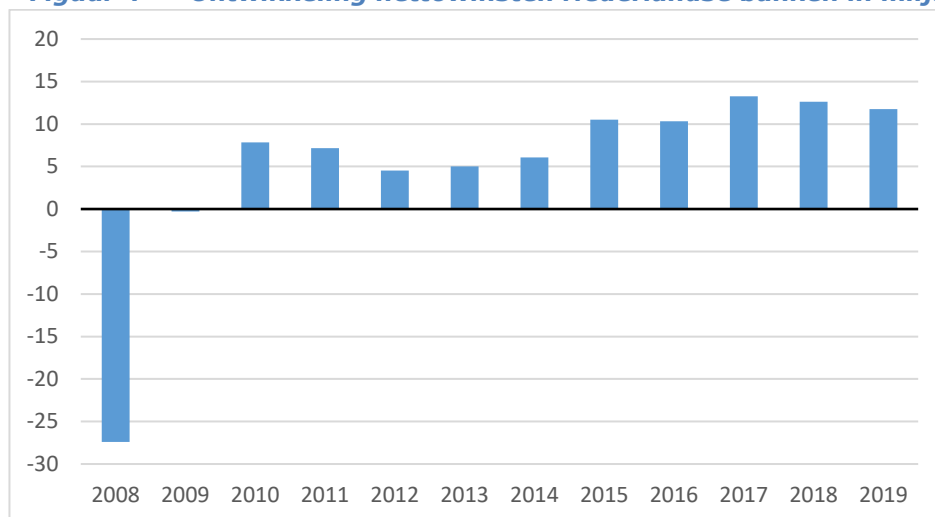
⁴⁹ Hebbink, G, Kruidhof, M, Slingenberg, J.W. (2014). Kredietverlening en bancaire kapitaal. DNB Occasional Studies. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-321976>

Figuur 3 Ontwikkeling zakelijke en particuliere rente (verschil met depositorente ECB).



De noodzaak om te voldoen aan strengere kapitaaleisen en de bankenbelasting lijken over de periode 2015-2019 geen bindende restrictie te zijn geweest op de kredietverlening door Nederlandse banken. Figuur 3 toont de ontwikkeling van de zakelijke rente en de hypotheekrente ten opzichte van de depositorente van de ECB sinds 2003. Hieruit blijkt dat de daling van de kredietverlening (zie figuur 2) niet gepaard is gegaan met een stijging van de prijs die banken rekenen, wat wel de verwachting zou zijn indien sprake was geweest van aanbodbeperking. Dit lijkt een indicatie dat ook ontwikkelingen aan de vraagkant van de markt een mogelijk belangrijke rol spelen. Daarnaast toont figuur 4 de ontwikkeling van de geconsolideerde netto winsten van Nederlandse banken. Terugkijkend valt op dat de winsten van Nederlandse banken, na een aanvankelijk voorzichtig herstel van de financiële crisis, sinds 2015 een stabiel niveau lijken te hebben bereikt van ongeveer 12 miljard euro per jaar. Over deze periode waren banken gemiddeld 0,5 miljard euro per jaar kwijt aan bankenbelasting. De leverage ratio en de ratio van het risicogewogen kapitaal van Nederlandse banken voldoen medio 2020 met enige marge aan de eisen van het Basel III akkoord. Op basis hiervan lijkt de beperkte groei in de kredietverlening zichtbaar in figuur 2 niet verklaarbaar door het beslag dat de bankenbelasting legt op het behalen van buffereisen.

Figuur 4 Ontwikkeling nettowinsten Nederlandse banken in miljarden euro.



2. Bankenbelasting en financieringskosten

Een tweede kanaal waardoor de bankenbelasting de kredietverlening kan beperken is door verhoging van kapitaalkosten van de bank. Het bedrijfsmodel van de (Nederlandse) bank leunt grotendeels op de marge tussen de ontvangen rente op uitstaande leningen enerzijds, en de kapitaalkosten (inclusief depositorente) anderzijds. De bankenbelasting verhoogt de kapitaalkosten met het tarief van de bankenbelasting maal het aandeel van vreemd vermogen in de financieringsmix.⁵⁰ Hogere gemiddelde en marginale kapitaalkosten vereisen een hoger rendement op activa om dezelfde winstmarge te realiseren. De extra kapitaalkosten als gevolg van de bankenbelasting nemen daarbij toe naarmate de bank een groter aandeel vreemd vermogen aanhoudt. De bank kan deze kosten (deels) doorberekenen aan de klant: dit leidt in evenwicht tot een lager niveau van kredietverlening tegen een hogere rente.

De mate waarin een bank de belasting doorberekent in de kapitaalverstrekking hangt af van de marktstructuur en het ontwerp van de belasting en is daarmee een empirisch vraagstuk. Kogler (2019)⁵¹ omschrijft de Europese kredietmarkt als oligopolistisch waarin individuele kredietverstrekkers een zekere mate van marktinvoed hebben. Banken berekenen de belasting (deels) door aan bedrijven en consumenten wanneer de vraag naar krediet inelastisch is. Ten opzichte van een situatie zonder bankenbelasting, verstrekken banken minder leningen, tegen een hogere prijs (rente), en bieden ze bovendien een hogere rente voor spaardeposito's (die zijn immers uitgezonderd van bankbelasting). Voor banken met een hoge kapitaalratio, tot slot, is het effect kleiner, omdat de blootstelling aan de bankenbelasting kleiner is.

De internationale literatuur biedt aanwijzingen voor het verwachte negatieve effect van dit kanaal op de leningvoorraad. De precieze kwantitatieve invloed van de bankenbelasting is lastig te schatten, omdat parallel aan de invoering ervan veel andere relevante factoren invloed hadden op de kredietverlening. Voor Nederland is geen studie beschikbaar die deze factoren uitsplitst. Wel zijn enkele studies beschikbaar voor andere Europese landen die een bankenbelasting hebben ingevoerd. Buch et al (2016)⁵² gebruiken in een evaluatie van de Duitse bankenbelasting een *difference-in-difference* analyse gebruikmakend van discontinuïteiten in het ontwerp van de belasting. Zij concluderen dat de *totale* kredietverlening van banken die geraakt worden door de

⁵⁰ Preciezer voor Nederland: het tarief op kortlopende schulden (0,066%) maal het aandeel kortlopende schulden in de financieringsmix van de bank plus het tarief op langlopende schulden (0,033%) maal het aandeel langlopende schulden in de financieringsmix van de bank.

⁵¹ Kogler, M. (2019). On the incidence of bank levies: theory and evidence. *Int Tax Public Finance* 26, 677–718. <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9526-z>

⁵² Buch, C. M., Hilberg, B., Tonzer, L. (2016). Taxing banks: An evaluation of the German bank levy, *Journal of Banking & Finance* 72, 52-66, <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2016.07.010>

bankenbelasting 6% minder groeit dan van banken die niet geraakt worden, maar zien geen effect op de groei van *nieuwe* leningen. Haskamp (2018)⁵³ maakt ook gebruik van het verschil tussen banken die wel en niet kwalificeren voor de bankenbelasting in Duitsland. De conclusie is dat banken die de belasting betalen hun kredietverlening beperken (groei -3%), maar dat dit deels gecompenseerd wordt door een groei in kredietverlening door banken die niet onder de belasting vallen (+1%). Capelle-Blancard en Havrylchuk (2017)⁵⁴ analyseren de bankenbelasting in Hongarije en maken ook gebruik van een *difference-in-difference* analyse op basis van het ontwerp van de belasting. Hun bevindingen laten zien dat banken met name voor hun minst mobiele klanten de leenvoorwaarden aanpassen, in het geval van Hongarije zijn dat bestaande klanten met een hypotheek, terwijl voor nieuwe klanten de tarieven niet stijgen. Tot slot analyseren Borsuk et al (2020)⁵⁵ op basis van gedetailleerde ECB-gegevens de bankenbelasting in Polen. Ook zij concluderen dat de bankenbelasting een significante negatieve invloed heeft op de kredietverlening.

De vertaalslag van deze bevindingen in internationale studies naar de situatie in Nederland vereist voorzichtigheid. Ten eerste vanwege allerhande verschillen in ontwerp van de bankenbelasting, de economische structuur tussen de landen, en de inrichting van de kapitaalmarkt. Daarnaast is het mogelijk dat enig neerwaarts effect vanuit partijen die vallen onder de bankenbelasting wordt opgevangen door andere typen kredietverleners. Tot slot is enig opwaarts effect vanuit de bankenbelasting op de commerciële rente minder bezwaarlijk wanneer dit plaatsvindt tegen een achtergrond van impliciete subsidiëring van dezelfde grote banken.⁵⁶

3. Effect op risiconeming

Naast een effect op de mate van kredietverlening, kan de bankenbelasting ook de *samenstelling* van die kredietverlening beïnvloeden. Devereux et al (2019)⁵⁷ onderscheiden twee denkrichtingen. Indien de mate van risico aan de passivakant van de bank (financieringsrisico) en de activakant (portfoliorisico) *substitueerbaar* zijn, zal een belasting op bankschulden nopen tot risicovoller uitleengedrag van banken. Het totale effect van de bankenbelasting op het risicoprofiel van de bank wordt daardoor verminderd. Indien financieringsrisico en portfoliorisico *complementen* zijn, zal een bankenbelasting juist nopen tot minder risicovol uitleengedrag. Voor beide denkrichtingen (substituut en complement) bestaan theoretische gronden. Het theoretische effect van een bankenbelasting op portfoliorisico is daarmee ambigu.

De internationale empirische literatuur toont geen eenduidig effect van de bankenbelasting op risiconeming en leert bovendien dat dit contextafhankelijk is. Devereux et al (2019) concluderen dat voor alle Europese banken gezamenlijk de verhoging van het portfoliorisico na introductie van een bankbelasting de daling van het financieringsrisico compenseerde. Zij observeren hierbij verschillen tussen banken: vooral banken met een aanvankelijk lage leverage ratio verhogen hun portfoliorisico. Borsuk et al (2020) observeren in Polen een soortgelijk effect: in reactie op de bankenbelasting zetten banken relatief minder in op (laag risico) hypotheekleningen en meer op consumenten- en zakelijke leningen met een hoger risicoprofiel. Pulwaska (2020)⁵⁸ bereikt echter een andere conclusie. Zij vergelijkt de gedragsreactie op de bankenbelasting tussen Hongarije en Duitsland, waar in Hongarije gekozen is voor een belasting op totale activa en in Duitsland (vergelijkbaar met Nederland) voor een belasting op schulden. Zij concludeert zij dat Hongaarse banken hun portfoliorisico verhogen, terwijl Duitse banken dit verlaagden in reactie op de belasting. Hierbij speelt mogelijk een rol dat in Hongarije de bankenbelasting over de activazijde van de balans wordt geheven en in Duitsland (net als in Nederland) over de passivazijde van de balans.

⁵³ Haskamp, U. (2018). Spillovers of banking regulation: the effect of the German bank levy on the lending rates of regional banks and their local competitors. *Int Econ Econ Policy* 15, 449–466. <https://doi.org/10.1007/s10368-017-0404-4>

⁵⁴ Capelle-Blancard, G., Havrylchuk, O. (2017). Incidence of Bank Levy and Bank Market Power, *Review of Finance* 21, 1023–1046, <https://doi.org/10.1093/rof/rfw069>

⁵⁵ Borsuk, M., Kowalewski, O., Qi, J. (2020). The Dark Side of the Bank Levy. IESG Working Paper Series. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3667336>

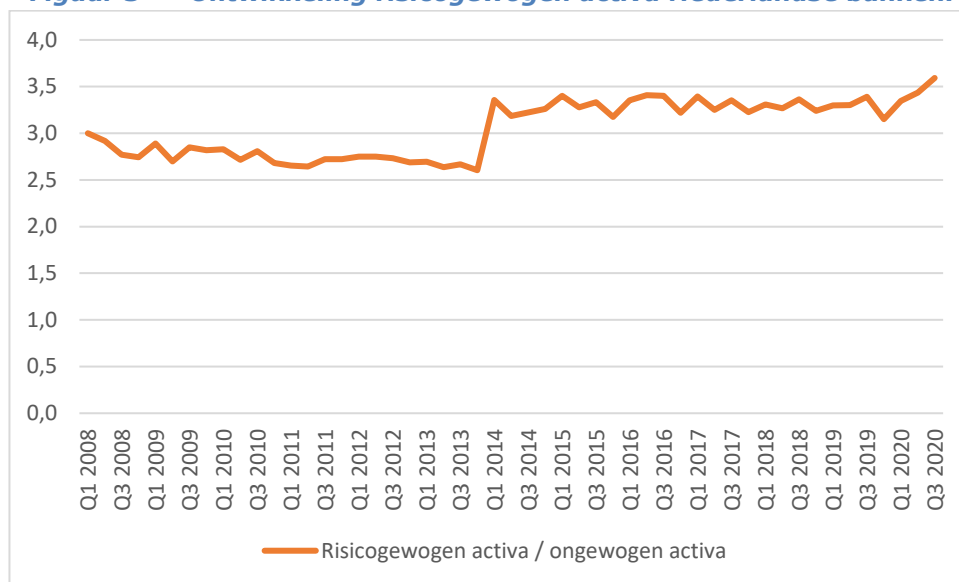
⁵⁶ Literatuurstudie Impliciete Overheidsgarantie Banken – SEO – augustus 2021.

⁵⁷ Devereux, M., Johannesen, N., Vella, J. (2019). Can Taxes Tame the Banks? Evidence from the European Bank Levies. *The Economic Journal*, Volume 129, 3058–3091. <https://doi.org/10.1093/ej/uez028>

⁵⁸ Pulwaska, K (2020), Effect of Bank Levy Introduction on Bank Risk-Taking. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3598944>

Nederlandse banken hebben sinds de grote financiële crisis hun portfoliorisico verkleind. De theoretische en empirische literatuur leert dat het effect van de bankenbelasting op het portfoliorisico niet eenduidig is. Voor de Nederlandse situatie is geen studie beschikbaar die verschillende factoren die portfoliorisico verklaren uiteenzetten. Op geaggregeerd niveau blijkt wel dat Nederlandse banken hun portfoliorisico hebben verkleind sinds 2014. In figuur 5 is de verhouding risicogewogen activa ten opzichte van risico ongewogen activa weergegeven. Hieruit blijkt dat de risicogewogen activa sneller zijn gegroeid dan de ongewogen activa. De bijdrage van de bankenbelasting hieraan is echter onbekend.

Figuur 5 Ontwikkeling risicogewogen activa Nederlandse banken.



4. Opbrengsten, uitvoerbaarheid en voorkoming van dubbele belasting

De budgettaire opbrengst van de bankenbelasting bedraagt over de periode 2015 - 2020 jaarlijks ongeveer 450-480 miljoen euro. De grondslag voor de bankenbelasting in enig jaar is – kort gezegd – gebaseerd op de geconsolideerde balans uit het voorgaande jaar. In de vorige evaluatie is geconcludeerd dat door afnemende balanstotalen en schulden de opbrengst is afgenomen. Ook is geconcludeerd dat de bankenbelasting een goed uitvoerbare belasting is en dat Nederlandse inspanningen hebben geleid tot een verdrag met het Verenigd Koninkrijk ter voorkoming van dubbele belasting. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de ontwikkelingen op deze gebieden sinds 2015.

4.1 Hoe hebben de opbrengsten van de bankenbelasting zich over de afgelopen jaren ontwikkeld en welke factoren liggen aan deze ontwikkeling ten grondslag?

De opbrengst van de bankenbelasting bedroeg ongeveer 480 miljoen euro in 2015, 2016 en 2017. In 2018, 2019 en 2020 bedroeg de bankenbelasting ongeveer 450 miljoen euro. De afname van de opbrengst tussen 2017 en 2018 is voornamelijk toe te schrijven aan de daling van het langlopend vreemd vermogen en de stijging van deposito's die vallen onder het depositogarantiestelsel (die uitgezonderd zijn van de grondslag voor de bankenbelasting).

Tabel 6 laat de opbrengst van de bankenbelasting zien tussen 2015 en 2020. In 2015, 2016 en 2017 was de opbrengst constant, waarna de opbrengst in 2018 daalt met ongeveer 30 miljoen euro. Deze opbrengst blijft vervolgens constant in 2019 en 2020.⁵⁹

⁵⁹ De opbrengst van de bankenbelasting is niet representatief voor de totale belastingdruk van banken, waar bijvoorbeeld ook de

Tabel 6 Opbrengst bankenbelasting.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Bankenbelasting (miljoenen euro's) | 478 | 473 | 478 | 447 | 449 | 447 |

Bron: Belastingdienst Amsterdam.

Tabel 7 laat de ontwikkeling van de grondslag en de betaalde bankenbelasting zien. Aangezien de bankenbelasting wordt betaald over de balans in het voorgaande jaar zijn de balansgegevens over 2014 bepalend voor de betaalde bankenbelasting in 2015. Het betreft het gezamenlijke totaal van alle banken die bankenbelasting betalen. Over 2015 en 2016 is door zes banken bankenbelasting betaald en over 2017, 2018, 2019 en 2020 door vijf banken. Een minteken betekent een negatief effect op de opbrengsten van de bankenbelasting.

Tabel 7 Berekening totale bankenbelasting.

| (miljoenen euro's) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Balanstotaal | 2.427.368 | 2.205.975 | 2.150.570 | 2.069.527 | 2.079.986 | 2.103.290 |
| Toetsingsvermogen | -119.456 | -140.028 | -145.658 | -144.584 | -144.747 | -153.298 |
| Deposito's die vallen onder het depositogarantiestelsel | -627.889 | -635.741 | -598.854 | -613.721 | -624.230 | -644.225 |
| Passiva verzekeringsbedrijf | -221.157 | -2.556 | -2.715 | -2.724 | -12 | -7 |
| Belastbare som | 1.458.866 | 1.427.650 | 1.403.343 | 1.308.499 | 1.310.997 | 1.305.761 |
| Doelmatigheidsvrijstelling | -120.000 | -120.000 | -100.000 | -104.500 | -104.500 | -104.500 |
| Belastbaar bedrag | 1.338.866 | 1.307.650 | 1.303.343 | 1.203.999 | 1.206.497 | 1.201.261 |
| Totaal schulden < 1 jaar | 1.438.263 | 1.426.333 | 1.408.291 | 1.390.731 | 1.400.513 | 1.426.958 |
| Totaal schulden | 2.250.630 | 2.089.778 | 2.034.716 | 1.950.885 | 1.957.939 | 1.979.397 |
| Bankenbelasting kortlopend deel | 366 | 379 | 383 | 364 | 367 | 365 |
| Bankenbelasting langlopend deel | 112 | 98 | 95 | 83 | 82 | 82 |
| Bankenbelasting voor verrekening | 478 | 477 | 478 | 447 | 449 | 447 |
| Te verrekenen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Te betalen bankenbelasting | 478 | 473 | 478 | 447 | 449 | 447 |

Bron: Belastingdienst Amsterdam.

De daling in belastbaar bedrag tussen 2016 en 2017 is te verklaren door de daling in het balanstotaal en de schulden. Deze daling is vooral terug te zien bij het langlopend vreemd vermogen. De doelmatigheidsvrijstelling is per 2018 gestegen van 20 miljard euro naar 20,9 miljard euro, dit heeft echter een beperkt effect op de te betalen bankenbelasting. Na 2018 neemt het balanstotaal weer voorzichtig toe, de bankenbelasting blijft echter ongeveer gelijk

vennootschapsbelasting een groot aandeel in heeft. Bovendien betekent het realiseren van een hogere opbrengst met de bankenbelasting dat – ceteris paribus – andere, ook versturende belastingen lager (kunnen) zijn.

aangezien deze toename vooral komt door deposito's die vallen onder het depositogarantiestelsel (die uitgezonderd zijn van de grondslag van de bankenbelasting).

4.2 Hoe is de uitvoerbaarheid van de bankenbelasting voor de banken en de Belastingdienst?

De bankenbelasting blijkt ook in de praktijk een robuust en goed uit te voeren belasting, voor zowel de Belastingdienst als de belastingplichtigen.

Bij de invoering van de bankenbelasting is gekozen voor een zo robuust en eenvoudig mogelijke regeling door aan te sluiten bij de jaarrekening. Dit heeft zich in de praktijk vertaald naar beperkte uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en relatief lage administratieve lasten voor de bancaire sector. Ten eerste is de groep belastingplichtigen vrij beperkt door de doelmatigheidsvrijstelling van 20,9 miljard euro. Ten tweede hoeven belastingplichtigen slechts eenmaal per jaar aangifte te doen, waardoor de uitvoeringslasten voor zowel banken als de Belastingdienst beheersbaar blijven. Uit onderzoek uit 2013 naar de opzet en werking van de bankenbelasting onder banken blijkt dat het aangifteproces en de informatieverzameling door banken als relatief eenvoudig wordt ervaren.⁶⁰ Sindsdien is er, naast een parameteraanpassing (een verhoging van de doelmatigheidsvrijstelling), niets veranderd aan de methodiek van de bankenbelasting. De voor de aangifte te gebruiken gegevens zijn grotendeels direct afleidbaar uit de commerciële jaarrekeningen van banken. Daarnaast vindt de berekening van de grondslag plaats op basis van de geconsolideerde jaarcijfers. Alleen gegevens van het depositogarantiestelsel moeten door de banken verzameld worden vanuit hun interne administratie.

Bij invoering van de bankenbelasting is toegezegd dat als er aanleiding is om te constateren dat er ontwijkgedrag bij de banken optreedt, de Kamer hierover zal worden ingelicht.⁶¹ Uit het toezicht van de Belastingdienst blijkt dat de wettelijke bepalingen inzake de bankenbelasting op de juiste wijze worden toegepast. Het is daarnaast niet aannemelijk dat er bankenbelasting wordt ontweken. Dat komt omdat er voor het bepalen van de grondslag wordt aangesloten bij de balans van de commerciële jaarrekening.

4.3 Hoe wordt in de praktijk met dubbele belasting omgegaan?

Na de invoering van de bankenbelasting heeft Nederland zich ingezet voor verdragen met andere landen ter voorkoming van dubbele bankenbelasting. Dat heeft in 2013 geresulteerd in een bilateraal verdrag ter voorkoming van dubbele belasting met het Verenigd Koninkrijk. Andere landen hadden geen belangstelling voor een verdrag ter voorkoming van dubbele bankenbelasting. Daarnaast kan Nederland op basis van reciprociteit ook vermindering van belasting verlenen ter voorkoming van dubbele bankenbelasting.

In de vorige evaluatie uit 2015 is net als tijdens de parlementaire behandeling⁶² van het wetsvoorstel Wet bankenbelasting aandacht besteed aan de dubbele bankenbelasting die kan ontstaan als gevolg van het feit dat de internationale vertakkingen (dochtermaatschappijen) van Nederlandse banken worden meegenomen in de heffingsgrondslag van de Nederlandse bankenbelasting. Internationale vertakkingen van een Nederlandse groep worden meegenomen in de grondslag van de Nederlandse bankenbelasting, omdat ontwikkelingen bij deze internationale vertakkingen gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland. Risico's van dochtermaatschappijen en bijkantoren die zich materialiseren zullen uiteindelijk namelijk door de belastingplichtige in Nederland, worden gedragen. Dubbele bankenbelasting treedt op als het land waarin die vertakkingen zijn gevestigd ook bankenbelasting over (deels) dezelfde grondslag heft. Dubbele bankenbelasting kan tevens ontstaan als Nederland bankenbelasting heft bij een

⁶⁰ S.G.J.W. van der Doelen en L.H. Storm van 's Gravesande, 2013. Bankenbelasting: Robuust en eenvoudig?, [WFR 2013/893](#).

⁶¹ Handelingen II 2011/12, TK nr. 78-6.

⁶² Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 6.

Nederlandse vertakking, terwijl in een ander land op concernniveau belasting wordt geheven (zoals Nederland dat ook doet).

Op dit moment bestaan er twee mogelijkheden om dubbele bankenbelasting te voorkomen. Ten eerste heeft Nederland zich na de invoering van de bankenbelasting conform de motie van de leden Neppérus c.s.⁶³ ingezet om met andere landen verdragen ter voorkoming van dubbele bankenbelasting te sluiten. Voor een uiteenzetting van deze inspanningen verwijzen wij naar de brief die op 11 februari 2014 is verzonden aan de Tweede Kamer ter beantwoording van vragen van de leden Neppérus en De Vries over de mogelijke dubbele bankenbelasting van Nederlandse banken.⁶⁴ Deze inspanningen hebben in 2013 geleid tot een verdrag met het Verenigd Koninkrijk.⁶⁵ De overige landen die door Nederland zijn benaderd hebben geen belangstelling gehad voor een verdrag ter voorkoming van dubbele bankenbelasting.

Ten tweede kan Nederland met het *Besluit voorkoming dubbele belasting 2001* (zoals gewijzigd op 11 augustus 2012, hierna: het Besluit) vermindering van belasting verlenen ter voorkoming van dubbele bankenbelasting.⁶⁶ Het Besluit voorziet in de mogelijkheid tot vermindering van Nederlandse bankenbelasting voor in Nederland gevestigde dochtervennootschappen of bijkantoren van buitenlandse banken, door verrekening van buitenlandse bankenbelasting toe te staan. Deze regeling gaat uit van het principe van wederkerigheid. Dit betekent dat Nederland alleen verrekening van buitenlandse bankenbelasting toestaat als het buitenland in de spiegelbeeldige situatie een overeenkomstige tegemoetkoming verleent voor door Nederland geheven bankenbelasting.

Het Besluit voorziet niet in een belastingvermindering ter vermijding van dubbele bankenbelasting voor Nederlandse banken die in het buitenland bankactiviteiten verrichten door middel van dochtervennootschappen of bijkantoren. De keuze om alleen belastingvermindering te verlenen ter vermijding van dubbele bankenbelasting als Nederland het vestigingsland is van een dochtervennootschap of bijkantoor van een buitenlandse bank, komt voort uit de gedachte dat het primaire heffingsrecht van bankenbelasting ligt bij het land waar de moedermaatschappij of het hoofdhuis van de bank is gevestigd. De risico's zullen immers, zoals eerder aangegeven, uiteindelijk door de moedermaatschappij, onderscheidenlijk het hoofdhuis, in Nederland worden gedragen.

Hoewel hier niet specifiek voor bedoeld, wordt dubbele belasting voor buitenlandse banken met een vestiging in Nederland op dit moment in de praktijk voorkomen door de doelmatigheidsvrijstelling van € 20,9 miljard in de Nederlandse bankenbelasting. De Nederlandse banken die Nederlandse bankenbelasting betalen, hebben in 2018 en 2019 in het buitenland in totaal jaarlijks zo'n € 250 miljoen aan buitenlandse bankenbelasting betaald.

5. Zijn de doelstellingen van de bankenbelasting behaald?

In de inleiding van deze evaluatie zijn de doelstellingen van de bankenbelasting opgesomd:

1. Het beprijzen van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector;
2. Een bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken;
3. Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid.

Met betrekking tot de eerste doelstelling kan er geconcludeerd worden dat de impliciete

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 21.

⁶⁴ Beantwoording vragen van de leden Neppérus en de Vries over de mogelijke dubbele bankenbelasting van Nederlandse banken (Ingezonden 22 januari 2014), met kenmerk: IFZ/2014/105 U.

⁶⁵ Het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot bankenbelastingen, met Protocol, Londen, 12 juni 2013 (Trb. 2015, 60) is op 30 april 2015 in werking getreden en is met terugwerkende kracht toegepast vanaf 1 januari 2011.

⁶⁶ Besluit van 11 augustus tot wijziging van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 in verband met de invoering van een bankenbelasting, Stb. 2012, 365.

overheidsgarantie van de Staat aan de bancaire sector sinds de financiële crisis hoogstwaarschijnlijk is afgenomen maar dat er nog steeds sprake is van een impliciete garantie. Daarmee blijft de bankenbelasting doeltreffend voor de eerste doelstelling. Het is echter niet mogelijk deze garantie te beprijzen.

De opbrengst van de bankenbelasting van elk jaar ongeveer € 475 miljoen kan daarom niet kwantitatief gerelateerd worden aan de impliciete overheidsgarantie, maar is mede een middel om een bijdrage te leveren aan de algemene middelen van het Rijk.

Het is onbekend of de bankenbelasting een bijdrage heeft geleverd aan de tweede doelstelling, de risicobeheersing bij banken. De in deze evaluatie gepresenteerde cijfers en analyses laten zien dat de kapitaalratio's van banken over de afgelopen jaren zijn gestegen, en dat de ratio langlopend vreemd vermogen ten opzichte van totaal vreemd vermogen is gedaald. Er kan echter niet worden becijferd wat het aandeel van de bankenbelasting in deze ontwikkelingen is geweest. Over de doeltreffend- en doelmatigheid kunnen daarom geen conclusies worden getrokken.

De derde doelstelling lijkt overbodig te zijn geworden door de invoering van de Wbfo. Hiermee wordt een grote bijdrage geleverd aan de doelstelling van het tegen van perverse prikkels in het beloningsbeleid. Voorts is deze wet- regelgeving over het algemeen strenger dan de normen die worden gesteld in de bankenbelasting.

Aanbeveling

In hoeverre de bankenbelasting invloed heeft op de risicobeheersing bij banken is niet duidelijk. Er zijn meerdere factoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van kapitaalratio's. Met betrekking tot het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid is er inmiddels strengere regelgeving aangenomen dan wordt gesteld in de bankenbelasting. Hoewel de impliciete garantie die de bancaire sector van de Staat geniet is gedaald, is deze nog altijd niet nul. De bankenbelasting blijft daarmee een bijdrage leveren aan deze garantie en is daarmee doeltreffend. Bovendien levert de bankenbelasting een bijdrage aan de algemene middelen van het Rijk en is het een goed uitvoerbare regeling voor de Belastingdienst.

Internationaal loopt Nederland niet uit de pas. De bankenbelastingen van EU-lidstaten die daarnaast ook bijdragen aan het SRM hebben, als percentage van het BBP, een vergelijkbaar budgettair beslag als Nederland. Er lijkt daarom geen aanleiding te zijn om de bankenbelasting aan te passen. Ter overweging wordt gegeven om de tweede subdoelstelling, het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid, los te laten of aan te scherpen in lijn met de Wbfo.